

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКА НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА

О.В. Харитонов

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ
з дисципліни

**«НОРМАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ»**

(для студентів 3 курсу денної і заочної форм навчання напряму підготовки бакалавра (0502 “Менеджмент”) 0306 Менеджмент і адміністрування, спеціальностей «Менеджмент організацій місцевого самоврядування» і «Менеджмент організацій міського господарства»)



Харків – ХНАМГ- 2009

Конспект лекцій з дисципліни «Нормативне забезпечення місцевого самоврядування» (для студентів 3 курсу денної і заочної форм навчання напряму підготовки бакалавра (0502 “Менеджмент”) 0306 Менеджмент і адміністрування, спеціальностей «Менеджмент організацій місцевого самоврядування» і «Менеджмент організацій міського господарства») / Авт.: Харитонов О.В.- Харків: ХНАМГ, 2009.-136 с.

Автор: О.В.Харитонов

Рецензент: канд. юрид. наук, доцент Венедіктов С.В.

Рекомендовано кафедрою правового забезпечення господарської діяльності, протокол № 8 від 15 квітня 2009 року

ЗМІСТ

Лекція 1 Історія розвитку місцевого самоврядування в Україні.....	4
Лекція 2 Виникнення поняття «місцевого самоврядування» (теорії місцевого самоврядування). Конституційно-правові основи місцевого самоврядування.....	23
Лекція 3 Організація місцевого самоврядування в Україні. Сучасна система місцевого самоврядування та її елементи.....	31
Лекція 4 Організація роботи представницьких органів місцевого самоврядування.....	41
Лекція 5 Організація роботи виконавчих органів місцевих рад.....	61
Лекція 6 Правовий статус і організація роботи посадових осіб місцевого самоврядування.....	73
Лекція 7 Порядок формування представницьких органів місцевого самоврядування.....	82
Лекція 8 Місцевий референдум як одна з головних форм місцевого самоврядування.....	94
Лекція 9 Правові основи організації роботи депутатів місцевих рад.....	99
Лекція 10 Організація роботи органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим.....	109
Лекція 11 Відносини органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян, судовими, правоохоронними органами та органами юстиції.....	119
Лекція 12 Сучасні муніципальні реформи в зарубіжних країнах. Побудова цивільного суспільства в Україні - подальші перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні.....	131

Лекція 1: Історія розвитку місцевого самоврядування в Україні

Питання:

1. Витоки місцевого самоврядування у додержавницький період територіального самоврядування.
2. Магдебурзьке право.
3. Українська козацька держава. Полково-сотенний устрій. Комендантська система. Гетьманство.
4. Земська і куріальна система. Міська Дума як орган міського самоврядування.

1. Витоки місцевого самоврядування у додержавницький період територіального самоврядування

Вітчизняна система місцевого самоврядування має давню історію, складалася протягом багатьох століть і навіть тисячоліть. Першовитоки її - у інституціях військової демократії дослов'янської доби — родових і племінних сходах, радах старійшин, племінних і союзних радах кіммерійців, скіфів, сарматів. Демократичні принципи державотворення і самоврядування успадковані від попередників, у тому числі причорноморських античних міст-держав, широко використовувались в союзах слов'янських племен - народних зборах (вічах), племінних і союзних радах. Як визначають дослідники, високого ступеня розвитку вічові збори, боярські ради, князівські сейми набули за княжої доби в Київській державі.

У період розкладу первіснообщинного ладу і формування державності в східних слов'ян досить важко розпізнати поділ органів влади і управління і органи місцевого самоврядування.

Молода ранньофеодальна держава була зацікавлена в збереженні структури сільських громад для ефективного виконання адміністративних,

поліцейських та фіскальних функцій. Громада (верв) наділялася також деякими судовими функціями, на неї також лягали обов'язки з перерозподілу земельних наділів, податково-фінансові питання. Її члени були пов'язані круговою порукою і несли взаємну відповідальність за сплату данини, за скоєні на території верви злочини, призначення і виконання покарань. Сільська територіальна громада об'єднувала селян — вільних господарів одного або кількох сіл. Органом управління верви були «копні» збори або віче. Судові справи проводив верховний суд.

У XII—XIII ст. держава поступово посилює свій вплив на територіальну громаду: спочатку поряд з виборним старостою общини з'являється княжий прикажчик, потім виборного старосту заміняє призначений князем дворецький.

Згодом у період феодальної роздробленості в Київській Русі до них приєдналися інституції соцьких і десяцьких на землях удільних князів.

В умовах існування в IX-XII ст. десятинної системи управління тисяцькі, соцькі й десяцькі виконували одночасно функції органів влади, управління і органів місцевого самоврядування.

Спочатку діяльність соцьких, як і тисяцьких, мала головним чином, військовий характер: з розвитком князівської влади і князівського службового елемента функції соцьких скоротилися. Головні обов'язки соцьких зводилися до забезпечення в даній адміністративній одиниці ладу і порядку — функцій характеру поліційного; до їх обов'язків також належало піклування про постачання підвод в інтересах військових і взагалі для службових осіб, турботи з відбудови різних споруд для захисту міста від ворогів, стягнення з населення різних повинностей тощо.

Ті самі функції у містах, головним чином функції поліційного характеру виконували підлеглі соцьким десяцькі. З цими старовинними органами влади — соцькими й десяцькими ми пізніше зустрінемося під назвою «сотників» і «десятників». Органом же сільського самоврядування залишались

територіальна громада — верв, яка виходила ще з первіснообщинного ладу.

Перехід Київської Русі під управління великокнязівського намісника Великого князівства Литовського у XIV ст. позначитися на самоуправі. Князі, бояри, міщани в справах місцевих «по давньому збираються на віча». Такі вічові зібрання мали місце у Волинській, Київській, Вітебській, Полоцькій і Смоленській землях, які менше за інших зазнали негативних наслідків золотоординського іга. Проте заходи з об'єднання Литовсько-Руської держави, зміцнення її центрального управління і зближення з Польським королівством вплинули на перетворення віч головних міст земель у представницькі органи - сейми. Як зазначав В.Б. Антонович, общинне начало все більше й більше витісняється. Віче заступили з'їзди князів, бояр, шляхти.

М.С. Грушевський писав, що в XVI ст. на Волині пани на своїх з'їздах в Луцьку з власної ініціативи чи за дорученням центральної влади, полагоджували різні справи, видавали статuti для землі. Вони ж під проводом маршалка Волинської землі творили апеляційну інстанцію для місцевих судів. На них почали обирати послів на великі сейми й складати петиції великому князю у місцевих і загальнодержавних справах. У Галичині, яка стала польською провінцією, «початки сеймикування» М.С. Грушевський датував 1425 роком, коли привілеї галицької шляхти були з польською. Зміни в місцевому і центральному управлінні Галичини зафіксували й архівні матеріали, опубліковані наприкінці XIX ст. Вони ілюструють, зокрема, зростання шляхетського землеволодіння, починаючи з XIV ст., та участі шляхти в місцевому самоуправлінні.

Місцеві сейми займались перш за все законотворчою роботою, володіли законодавчою ініціативою на державному рівні. М.О. Максимейко вважав, що найважливіші законодавчі пам'ятки, видані до появи Литовського статуту, складались саме на місцевих сеймах. З цим можна погодитись, коли мати на увазі джерела цих пам'яток, розробку на місцевих сеймах інструкцій послам

на загальний (вальний) сейм, де приймались законодавчі акти. До того ж право земель здебільшого теж розроблялося сеймами земель (воєводств). Так, в судовому рішенні старости луцького 1528 р. є посилання на ухвалу, яка містилась у «правах» Волинської землі і визначала порядок притягнення відповідача до суду, інші процесуальні норми. Ця ухвала була складена на Волинському сеймі і подана ще 1501 р. на затвердження великого князя.

Король Сигізмунд 1527 року з приводу земельної тяжби писав владиці Володимирському і Берестейському, владиці й старості Луцьким, наміснику кременецькому, князям, панам і землянам, щоб вони вирішили на сеймі, «будет ли то в обычае, у права (на суды) вашем Вольшком, ижхтооземлюся правует, самссветками мають присягати, а хто будеть к присяге близший». Сейм повинен був вирішити це принципове питання судочинства і дати «науку суддям» «подле права земли Вольшское».

За літописними свідченнями в першій половині XV ст. земські сейми вже брали активну участь у державному житті. Так, на сеймі в Луцьку 1438 р. були присутні король Польщі і великий князь литовський Вітовт. Ще раніше (1428р.) Вітовт побував у Смоленську, Києві. Син Ягайла — Казимир, теж брав участь у сеймі Волинської землі, де розглядалася скарга луцьких міщан на князів, панів за незаконне стягнення мита з купців. Пізніше великі князі направляли на місцеві сейми своїх представників або письмові послання, де визначався предмет обговорення.

М.С. Грушевський помітив, що вже в першій половині XV ст. маємо звістки про участь шляхти щодо посилання своїх делегатів на загальний сейм. Першу звістку про обрання земських послів цей вчений датує 1448 роком.

На земських сеймах вирішувались питання обрання (визнання) великого князя, земських урядників. У Київській землі князі, пани обирали й архімандрита разом з печерськими старцями, у Волинській - навіть ігумена самого поважного монастиря — Жидячівського. На цих же сеймах

обговорювали правила, визначали терміни і розміри натуральних і грошових податків і зборів, організацію ополчення, оборони землі, складали «ухвали», грамоти до великого князя, видавали шляхетські привілеї тощо.

Разом з виконанням законодавчих функцій земські сейми брали участь у виконанні судових функцій. Так, 1536 року король Сигізмунд наказав волинським урядникам зібрати на сейм князів, панів і всю шляхту землі й провести «обыск и каранье» тих, хто займався розбійницькими нападами і не втримував від цього своїх людей (слуг), взяти з них присягу, що не будуть переховувати злодіїв і розбійників. Мова йде, мабуть, про необхідність скликання судового сейму, які стали досить частими в деяких землях.

Віденським привілеєм 1565 року за наполяганням шляхти були введені повітові сеймики, які стали представницькими становими органами шляхти. Їх повноваження були закріплені в Статуті 1566 року, де в розділі 3, артикулі 5, зокрема, зазначалось, що учасники сеймиків «мають... намовляти о тих речах и потребах земских, которые им на местцах наших ознаймлены будут, на мней теж о своих и всех потребах земских и долегlostях оного повету и воєводства». Отже за повітовими сеймиками закріплювались повноваження обговорення і правового вирішення місцевих справ, у тому числі обрання органів управління і суду, і вибори послів на Генеральний сейм.

З утворенням Речі Посполитої шляхетські сеймики як нижча ланка парламентської системи і органи місцевого самоврядування мали значний вплив на політичне, соціально-економічне та культурне життя об'єднаної держави, у тому числі і на українських землях. З 1569 р. в Речі Посполитій діяло близько 70 сеймиків, з них 24 припадало на Велике князівство Литовське. На Волині їх стало 4, на Київщині — 2, збільшилося їх число і в інших воєводствах.

За функціональним призначенням і компетенцією розрізняли:

1) передсеймові сеймики, коли заслуховувались королівські грамоти (універсали) або універсали руських воєвод до сеймиків про скликання

вольного сейму, вироблялись інструкції послам на сейм, приймались постанови, обирались послы;

2) депутатські — обирали депутатів до коронного Трибуналу казни, створювали воєводські скарбові суди (у другій половині XVII ст.), заслуховували звіти у справі зборів податків і використання зібраних сум. Іноді такі сеймики звалися господарськими, бо обговорювали земельні справи;

3) елекційні — обговорювали питання і приймали постанови щодо вибору короля або висували кандидатури на судові земські посади;

4) конфедераційні — часів безкоролів'я для створення конфедерації «при королі» або «проти короля» (рокош) і обрання Вольної ради. Конфедерація створювалась в якому-небудь одному воєводстві, а коли інші воєводства приєднувались до неї, тоді вона називалась генеральною конфедерацією;

5) надзвичайні (екстраординарні) — у зв'язку із загрозою безпеці Речі Посполитої;

6) судові — з'їзд шляхти землі на судові сесії (каптурові суди);

7) реляційні або післясеймові сеймики — заслуховували звіти сеймових послів, приймали ухвали, в тому числі з податкових питань тощо.

Як свідчать архівні матеріали сеймику Холмської землі останньої чверті XVI - першої половини XVII ст., найбільше постанов сеймиком приймалось з податкових питань, судочинства, шляхетських маєтків, реляцій, атестацій тощо. М.С. Грушевський зазначав, що такі сеймики «творили апеляційну інстанцію для місцевих судів». Вони ж обирали суддів у земські суди.

2. Магдебурзьке право

Важливе значення для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні мало Магдебурзьке право, що було поширено в містах України в польсько-литовський період. Вперше воно було введено в німецькому місті Магдебурзі й остаточно сформувалося як система правових норм ще в XIII

столітті. Суть Магдебурзького права полягала у звільненні міста від управління і суду державних управителів і феодалів та даруванні йому права на створення органів місцевого самоврядування. Протягом XIII—XIV ст. ця система правових норм поширилася на територію Чехії, Угорщини, Польщі, Литви, а звідси - у Білорусію і Україну. Першим містом України, якому в 1339 році грамотою князя Болеслава-Юрія було надано Магдебурзьке право, стало місто Галицько-Волинського князівства Сянок. Пізніше це право одержали Львів (1356 р.), Кам'янець-Подільський (1374 р.), Кременець (1431 р.), Луцьк (1432 р.), Житомир (1444р.), Київ(1494-1498р.)Ковель(1518р.),Переяслав(1585р.), Чигирин (1592 р.) та інші міста.

Протягом XV—XVII століть Магдебурзьке право стало основою життєдіяльності значної кількості міст України. Для городян боротьба за надання їм Магдебурзького права була способом одержання визначеної автономії від держави і правової основи для захисту міського населення від свавілля королівських намісників і великих землевласників. Для центральної влади, яку здійснював литовський князь чи польський король, надання тому або іншому місту Магдебурзького права стало важливим фактором державного управління, що давало можливість розширювати за рахунок городян свою соціальну базу і здійснювати тиск на феодалську аристократію.

У містах, які одержали Магдебурзьке право, створювався власний орган місцевого самоврядування - магістрат, що складався з двох колегій — ради (адміністративний орган) і лави (судовий орган), в які відповідно до грамоти Сигізмунда II обиралися від трьох до шести чоловік. Члени ради — радники (радці, а згодом — ратмани, ратегери) обиралися жителями міста. Обраними могли бути «добрі, розумні, осілі в місті, віком від 25 до 90 років, не дуже багаті і не дуже бідні, з доброю славою, законороджені, такі, що охороняють справедливість та правду, не мають жадібності й злості, не лихварі, не двоєжонці тощо» жителі міста. Вибори проходили, як правило, наступного дня після Нового року. Рада на чолі з бурмистром, повноваження

якого по черзі виконували радники, здійснювала управління містом і всіма господарськими справами. Лаву очолював війт, який обирався жителями міста з чотирьох кандидатур із наступним затвердженням Королем Польським, якщо місто мало повне магдебурзьке право (Київ, Житомир), і призначався польським королем, якщо місто було з неповним магдебурзьким правом. До складу «лави» входили довічно обрані «лавники», які приносили присягу.

Уведення Магдебурзького права в містах України мало, на наш погляд, двояке значення: з одного боку, воно сприяло «європеїзації» життя міста, встановленню виборної системи органів місцевого самоврядування і суду, формуванню в Україні основ громадянського суспільства, дало змогу ввести життя міста в чіткі правові норми. Але з іншого боку, воно привело до посилення іноземної колонізації й обмеження прав українського населення, витіснення з органів місцевого самоврядування корінних жителів, місце яких зайняли поляки й німці. Крім того, введення Магдебурзького права гальмувало і блокувало розвиток місцевих норм і традицій самоврядування, супроводжувалося значно більшим втручанням центральної влади в життя міст порівняно із Західною Європою.

3. Українська козацька держава. Полково-сотенний устрій. Комендантська система. Гетьманство

Самобутньою сторінкою в історії розвитку місцевого самоврядування в Україні було козацьке самоврядування, що виникло в часи Запорізької Січі й проіснувало до 1783 року. Істотним елементом української державності цього періоду стало встановлення полково-сотенного устрою, особливістю якого було те, що полки й сотні одночасно були військовими й адміністративно-територіальними одиницями і користувалися військово-адміністративним самоврядуванням. Система органів управління козацтвом складалася з трьох правлінь: генерального, полкового і сотенного. Вищою

ланкою влади було генеральне правління, яке очолював гетьман з найближчими помічниками (так звана рада генеральної старшини). На місцях керували полковий і сотенний уряд. Полковий уряд складався з полковника і полкової ради, що обирала полкову і сотенну старшину, могла у визначеному випадку відсторонити полковника від влади. Сотенний уряд складався із сотника і його помічників. Містами керували виборні міські старшини, селами — сільські отамани. У великих привілейованих містах влада належала магістратам, а в дрібних — отаманам з виборними особами від міського населення. Однак поступово став намічатися перехід від виборів до призначення старшинської адміністрації спочатку гетьманом України, а потім російським царем.

Новим етапом у розвитку місцевого самоврядування в Україні стало підписання в 1654 р. Переяславської угоди між Україною і Московською державою, що поклало початок поступової ліквідації українських форм місцевого самоврядування. На первісному етапі Україна одержала підтвердження від російського царя про не порушення своїх прав на місцеве самоврядування. Так, у 1665 р. царським указом містам України були видані грамоти на Магдебурзьке право, але поступово це право стало витіснятися й у 1831 р. воно було скасовано (у Києві — указом Миколи I від 23 грудня 1834 р.). Уже після смерті гетьмана І. Скоропадського в 1722 р. в Україні стала вводитися так звана комендантська система, що передбачала нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку призначуваних російських комендантів. Ліквідація Запорізької Січі у 1775 р. і скасування у 1781 р. полковосотенного адміністративно-територіального поділу території практично остаточно зруйнували національну систему органів місцевого самоврядування.

Після заміни в 1783 р. магістратних і ратушних судів судами «по повітах і губерніях» Катерина II видала «Жалувану грамоту на права і вигоди містам Російської Імперії» і «Городове Положення», відповідно до яких у всіх містах

були створені нові органи місцевого самоврядування - міські думи. При цьому місцеве управління поділялося на: 1) загальноміське, органами якого були міський голова, загальна міська дума і розпорядницька чи шестигласна міська дума (виконавчий орган) і 2) станове (купецька, міщанська управи, управа ремісників, іноземних ремісничих цехів, найнятих служителів, робітників).

4. Земська і куріальна система. Міська Дума як орган міського самоврядування

Інститут місцевого самоврядування в сучасному його розумінні знайшов втілення в Україні у другій половині XIX ст. У цей період в тій частині України, яка входила до складу Російської імперії, відбувалися зміни в галузі місцевого управління. У 1865—1870 рр. в шести лівобережних і південних українських губерніях, а саме Харківській, Полтавській, Чернігівській, Херсонській, Катеринославській і Таврійській були запроваджені органи земського самоврядування. У Російській імперії земська реформа була проведена у 1860—1870 рр. з метою пристосувати самодержавний лад до потреб капіталістичного розвитку країни, але зі збереженням його дворянської суті. Головним стрижнем земської реформи була ідея самостійності, самофінансування.

Проект реформи земського самоврядування в Росії готувався упродовж кількох років спеціальною комісією при Міністерстві внутрішніх справ. До березня 1863 р. комісією був підготовлений проект «Положення про губернські та повітові установи», котрий після обговорення його у Державній раді 1 січня 1864 р. був затверджений імператором Олександром II і отримав силу закону.

Згідно з Положенням в губерніях та повітах передбачалось створення виборних земських установ, які складалися з розпорядчих органів — повітових і губернських зібрань і виконавчих органів — повітових і губернських управ.

Ці установи створювалися, як це зазначалося у ст. 1 Положення, «для заведовання делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам губернии и каждого уезда».

Коло дії земських установ обмежувалося кордонами губернії чи повіту. Земські установи у справах, якими вони відали, діяли самостійно, але законом могли визначатися випадки і порядок, коли дії земських установ підлягали затвердженню загальних урядових органів. У той же час земським установам заборонялося виходити за межі їхніх справ і втручатися у справи, підлеглі віданню урядових, станових і громадських властей і установ.

Для виконання покладених на земські установи завдань вони мали право від імені земств, на підставі загальних цивільних законів, набувати і відчужувати рухоме й нерухоме майно, укладати договори, приймати зобов'язання, вчиняти цивільні позови і відповідати у цивільних судах по майнових справах земств.

Положення про губернські й повітові установи визначало порядок формування земських установ. В основу було покладено виборні всестанові засади, але з перевагою для представників дворянства. Першими обиралися повітові земські зібрання. Вибори земських зібрань проводилися на трьох виборчих з'їздах (куріях). Всі виборці поділялися на три курії: 1) повітові землевласники, 2) міські виборці, 3) виборні від сільських громад.

До першої курії входили землевласники, які мали не менше 200 десятин землі (розмір землеволодіння залежав від місцевості і доходив до 3000 десятин), особи які мали нерухому власність на суму більшу ніж 15 тис. крб. або отримували річний прибуток більш ніж 6 тис. крб., а також уповноважені від духовенства і землевласників, які мали менше ніж 200 десятин землі. Таким чином, першу курію представляли переважно землевласники-дворяни і почасти велика торговельно-промислова буржуазія.

У другій курії виборче право належало купцям усіх трьох гільдій, власникам торговельних і промислових підприємств у містах з річним

оборотом не менше 6 тис. крб., а також власникам міського нерухомого майна не менш ніж на 500 крб. у невеликих і на 2000 крб. у великих містах. У цій курії були представлені головним чином велика міська буржуазія, а також дворяни, які були володільцями міської нерухомості.

Третя курія складалася з представників селянських громад, перш за все селян. У той же час у цій селянській курії мали право балотуватися також місцеві дворяни і духовенство як представники «селянських громад».

У першій і другій куріях вибори гласних до повітових земських зібрань були прямими. У третій курії вибори були триступеневими: спочатку сільські громади обирали представників на волосний схід, на якому вибирали виборщиків на повітовий з'їзд виборщиків. Потім цей з'їзд обирав гласних до повітового земського зібрання.

Губернські земські гласні обиралися на повітових земських зібраннях із розрахунку один губернський гласний на шість повітових гласних.

Дані про кількісний склад земських установ, які впроваджувалися на території України, були вміщені в додатку до статей 33 і 52 «Положення про губернські та повітові установи» під назвою «Ведомость о числе гласных, избираемых в земские собрания, на первое трехлетие с открытия земских учреждений в губерниях: Владимирской, Вологодской, Воронежской, Вятской, Екатеринославской, Казанской, Калужской, Костромской, Курской, Московской, Нижегородской, Новгородской, (Донецкой, Оренбургской, Орловской, Пензенской, Пермской, Полтавской, Псковской, Рязанской, Самарской, С.-Петербургской, Саратовской, Сибирской, Смоленской, Таврической, Тамбовской, Тверской, Тульской, Харьковской, Херсонской, Черниговской и Ярославской».

Кількість гласних була визначена і для губерній на перше триріччя від впровадження нов. Так, для Полтавського губернського земського передбачалося 100 гласних, для Таврійського - 33, Херсонського - 78, Чернігівського - 93. До складу губернських земських зібрань, як правило,

обиралися предводителі дворянства, голови управ, 2—3 чиновники від казенних і удільних маєтків. Таким чином, губернське земське зібрання як найбільш високий ланцюг земського самоврядування формувалося на основі непрямих виборів і представництва чинів. Члени земських зібрань перед вступом до виконання своїх обов'язків приносили встановлену загальними законами про державну службу присягу.

На чолі повітного і губернського земських зібрань стояли відповідні голови цих зібрань. Ними були повітові й губернські предводителі дворянства.

Земські зібрання проходили сесійно. Губернські й повітові зібрання збиралися кожного року по одному разу: повітові не пізніше вересня, а губернські не пізніше грудня. На засідання повітових зібрань відводилося десять днів, а на губернські — двадцять. Передбачалися випадки скликання надзвичайних земських зібрань. Земське зібрання відкривав і закривав: губернське - губернатор особисто, повітове - повітовий предводитель дворянства.

Нагляд за порядком у ході роботи земських зібрань покладалася на їх голів. Кожен гласний мав у земських зборах тільки один голос і не мав права передати його іншим гласним. Постанови земських зборів мали законну силу лише тоді, коли в їх засіданнях брали участь не менше однієї третини всього числа гласних, які складали збори, але в крайньому випадку не менше десяти. Вибори і рішення про усунення від посад, або передачі до суду членів земських установ проводилися закритою подачею голосів, а рішення з інших питань — відкритою подачею голосів. Сам порядок подачі голосів визначався земськими зборами. Ухвали земських зборів приймалися простою більшістю голосів. У разі рівності голосів перевага належала голосу голови земського зібрання. Усі постанови земських зборів заносили до журналу, котрий підписувався головою, секретарем зібрання і всіма присутніми членами зборів.

Земськими зборами обиралися строком на три роки їх виконавчі органи - відповідно губернські й повітові земські управи. Повітова земська управа складалася з голови і двох членів, які обиралися повітовим земським зібранням з числа осіб, які

брали участь у повітовому зібранні. Це зібрання могло, при необхідності, збільшити число членів управи, які обиралися, до шести. Обраний земським зібранням голова повітової управи затверджувався у цій посаді губернатором. У разі відсутності голови повітової управи його місце заступав один з членів управи, також із затвердженням губернатором.

Губернська земська управа складалася з голови і шести членів, які обиралися губернськими земськими зборами зі свого середовища. Обраний земськими зборами голова губернської управи затверджувався на посаді міністром внутрішніх справ. У разі відсутності його місце заступав один з членів губернської управи, також з затвердженням міністра внутрішніх справ.

Крім голів і членів земських управ, земським зборам як губернським, так і повітовим дозволялося призначати шляхом виборів зі свого середовища уповноважених для завідування належним земству нерухомим майном, закладами і установами і взагалі для виконання доручень земських зборів.

На утримання голів і членів земських управ земські зібрання виділяли необхідні суми коштів. Доходи самих земств склалися з обкладання податком практично всіх верств населення.

Земським управам надавалося право за згодою земських зібрань запрошувати для постійних занять з предметів відомства земських управ (так і для виконання тимчасових доручень) сторонніх осіб, з призначенням їм платні з передбачених для цього сум. Найчастіше на роботу в земствах залучалися лікарі, вчителі, статисти, інші земські службовці.

Правовий статус земських установ дозволяв їм вирішувати досить широке коло місцевих справ. У той же час слід зазначити, що земства були позбавлені права зачіпати функції урядових, станових і суспільних установ. Більше того, і в межах своєї компетенції земські установи перебували під контролем органів місцевої і центральної влади, перш за все губернатора і міністра внутрішніх справ. Так, ці посадові особи мали право призупинити будь-яке рішення земського зібрання на підставі визнання його «противным

законам или общим государственным пользам». А зробити це вони могли, бо всі постанови земських зібрань підлягали направленню «без замедления» губернатору, а ряд з них і безпосередньо міністру внутрішніх справ. Крім того цілий ряд постанов земських зборів взагалі підлягали обов'язковому затвердженню губернатором або міністром внутрішніх справ. Так, згідно зі статтею 92 «Положення про губернські та повітові установи» затвердженню міністра внутрішніх справ підлягали постанови земських зібрань: «про позику, що перевищує дворічну суму земського збору; про віднесення губернських доріг до розряду селищних; про збори за проїзд по земських шляхах сполучення; про відкриття ярмарок строком більш ніж чотирнадцять днів і про перенесення або зміни строків існуючих ярмарок; про перенесення існуючих пристаней; про поділ майна і установ громадського піклування на губернські й повітові».

До сказаного слід додати, що земські установи, не маючи виконавчої влади для стягнення зборів, вимушені були звертатися за сприянням до місцевої поліції, що не завжди слугувало справі проведення в життя земських постанов. Не сприяло розвитку діяльності земств і негативне до них становлення органів влади царської Росії, що проявлялося у різних формах, у тому числі на законодавчому рівні. Так, закон від 21 листопада 1866 р. позбавив земства припливу вельми значних коштів. А 13 червня 1867 р. було видано закон, який ще більше ускладнив діяльність земських установ. Так, земські доповіді, журнали тощо повинні були проходити через цензуру губернатора. Крім того заборонялася взаємодія земських установ різних губерній одна з одною без згоди з губернатором. Для земських видань була встановлена попередня цензура, бо друкування земських постанов і промов на земських засіданнях дозволялося тільки за згодою губернатора. 19 вересня 1869 р. височайше затверджене положенням комітету міністрів земські установи позбавлялися права безкоштовної пересилки кореспонденції. Однак найбільш суттєвого удару по ідеї місцевого самоврядування, закріпленій у

Положенні про земські установи 1864 р., було завдано 12 червня 1890 р., коли було опубліковане нове «Положення про земські установи». Положення було затверджене Олександром III, царювання якого відзначено пануванням централізму і укріпленням принципу самодержавства.

Якщо в основі Положення про земські установи 1864 р. лежала так звана суспільно-господарська теорія самоврядування, що базувалась на ідеї повної самостійності земств у вирішенні місцевих справ, то в основі Положення про земські установи 1890 р., навпаки, лежала державницька теорія, що заперечувала правомірність протиставлення державних і місцевих справ і розглядала земські установи як державні органи, котрим доручалися певні галузі місцевого господарства при збереженні за урядовою владою права не тільки нагляду, але і втручання у їх справи. Державницька теорія самоврядування в цілому була спрямована проти відокремлення земських установ від державних органів (тобто проти децентралізації) і фактично «визнавала залежність земських установ від бюрократичної самодержавної влади».

Згідно з новим Положенням поновлювалась становість виборчих груп, а також підсилювалось представництво в земських установах від дворян. Реформа 1890 р. дала абсолютну перевагу в земствах дворянам як самій «благонадійній» категорії жителів. Дворяни почали посилати в земські зібрання представників більше, ніж селяни й мешканці міст разом взяті. За новим земським Положенням позбавлялися виборчих прав: духовенство, церковний притч, селянські товариства, селяни-володільці приватних земель у повіті, особи, які мали купецькі свідоцтва, володільці торговельних і промислових установ, євреї. Крім того, були скасовані сільські виборчі зїзди, а гласні від селян призначалися губернатором з числа кандидатів, котрі були обрані на волосних сходах. Замість принципу виборності впроваджувався принцип затвердження голів і членів земських управ. Оскарження незатверджених членів управ не дозволялося. Як голови земських управ, так і члени управ згідно зі ст. 124 Положення від 1890 р. вважалися перебуваючими на державній службі. Відповідно до ст. 87 Положення губернатор отримав право

припиняти виконання постанов земських зборів як у випадку формального порушення законів при їх прийнятті, так і тоді, коли вважав, що постанови земських зборів «не соответствуют общим государственным пользам и нуждам либо явно нарушают интересы местного населения».

У той же час слід відмітити, що в новому Положенні про земські установи були зафіксовані раціональні, такі, що забезпечували ефективну діяльність земств, приписи. Так, на посаду голови земської управи в члени управ тепер могли обиратися не тільки гласні, але й взагалі особи, які отримали виборчий ценз (ст. 116). Згідно зі ст. 108 Положення від 1890 р. розширювався деякою мірою перелік предметів відання земських установ, що природно, збільшувало їх компетенцію. Майже в повному обсязі відновлювались права земств на безкоштовну пересилку кореспонденції. Але все таки головним призначенням нового Положення про земські установи від 12 червня 1890 р. було обмеження прав земських установ.

У той же час треба зазначити, що незважаючи на дії властей, спрямовані на обмеження самостійності земств, підсилення їх залежності від адміністративних органів земські установи у 60—90-ті роки ХІХ мали певні успіхи у вирішенні багатьох віднесених до їх відання питань. Вважається, що найбільш суттєві досягнення земських установ були у сфері народної освіти. Значні досягнення земські установи мали в галузі охорони здоров'я. Це виявлялося, зокрема, у збільшенні кількості лікарів, розширенні мережі аптек, виникненні фельдшерських і медичних курсів підвищення кваліфікації. Стало активно впроваджуватися віспоприщеплення. Земська медицина активно проникає в сільське середовище. Значними були успіхи земств у забезпеченні санітарного благополуччя на своїй території, влаштуванні богаделень і будинків для інвалідів.

Економічна діяльність земств зосереджувалась на піклуванні за місцевою торгівлею і промисловістю, на організації позичково-зберігальних товариств і артілей, заснованих на самодопомозі населення. У полі зору земських установ перебували також улаштування місцевих шляхів, земської

пошти, будівництва церков, утримання місцевих тюрем і будинків для божевільних, заходи з організації місцевої продовольчої справи. Значним був внесок земських установ в організацію статистичних і економічних досліджень.

У пореформений період у Російській імперії відбувалися зміни в управлінні містами. 16 червня 1870 р. Олександр II затвердив «Міське положення». Згідно з цим нормативним актом міськими органами самоврядування визнавалися: міська дума — розпорядчий орган міського самоврядування і міська управа — виконавчий орган міського самоврядування. На ці органи було покладене вирішення завдань господарського призначення, а саме: благоустрій міста, піклування про міську торгівлю і промисловість, завідування шкільною і медичною справами, прийняття санітарних і протипожежних заходів тощо. До компетенції міської думи відносилися вибори голови управи (а при наявності для того підстав, відсторонення його від посади і притягнення до суду). Голова управи затверджувався у цій посаді губернатором або міністром внутрішніх справ. Як правило, міський голова був не тільки керівником міської управи, але і головою міської думи.

Однією з найбільш суттєвих рис міської реформи 1870 року було надання міському управлінню відносно широкої самостійності при вирішенні питань міського господарства, оскільки як затвердженню губернськими властями (а в окремих випадках міністерством внутрішніх справ) підлягали тільки окремі найбільш важливі постанови міської думи (по більшій частині фінансів), в той час, коли більшість розглянутих думою справ не потребували ніякого затвердження будь-ким. Губернатор здійснював нагляд за законністю дій органів міського самоврядування. У сучасній юридичній літературі висловлена думка про те, що Положення 1870 р. при всіх його недоліках заклало передумови формування в Росії муніципального права.

Міська дума була органом виборним. Згідно з Положенням 1870 р. активним і пасивним виборчим правом володів кожен міський обиватель незалежно від станової належності, якщо він був російським підданим, мав вік не менше 25 років і володів у межах міста яким-небудь нерухомим майном або сплачував на користь міста збір з свідоцтв: купецького, промислового, на дрібний торг тощо (ст. 17). Міське положення передбачало

три розряди виборців залежно від сплати збору на користь міста. Кожний розряд складав особливе виборче зібрання і обирав третину гласних у міську думу строком на 4 роки. Жінки та юридичні особи брали участь у виборах міської думи через своїх представників. Норми виборчого права до міської думи забезпечували перевагу у складі думи представників найбільш заможних верств міста.

Виконавчий орган міського самоврядування — міська управа обиралися міською думою зі складу гласних думи терміном на 4 роки. До її складу входив голова та члени управи, обрані міською думою в кількості, що залежала від чисельності міських жителів. Половина складу членів міської управи поновлювалась кожні два роки. Очолював управу, як і міську думу, міський голова. Члени міської управи вважалися такими, що перебували на державній службі. Повноваження міського голови були досить широкими. Він керував роботою як міської думи, так і міської управи, зокрема, приймав рішення про скликання міської думи і визначав порядок денний засідань думи. Міський голова також представляв інтереси міста у відносинах з адміністративними органами та іншими установами.

Кошти для утримання органів міського самоврядування та вирішення покладених на них завдань отримували за рахунок різних міських податків і зборів.

Міська реформа 1870 року була проведена і на території тієї частини України, яка входила до складу Російської імперії. Цей процес розтягнувся майже на 14 років. Причому він був здійснений у стислі строки на більшій частині України, а на Правобережній Україні процес впровадження в життя Положення 1870 року відбувався поступово, що пояснювалося політичними міркуваннями.

Міська реформа 1870 року зіграла значну роль в управлінні важливими справами міст України у 70—80-х роках XIX ст. Але 11 червня 1892 р. було затверджено нове Міське положення. Воно значно обмежувало виборчі права городян, що призвело до зменшення кількості виборців, а також скорочення кількості гласних. Підсилювалась роль міської управи за рахунок прав міської думи. Члени управи прирівнювались до урядових чиновників, що ставило їх у залежність від адміністрації.

Лекція 2. Виникнення поняття «місцевого самоврядування» (теорії місцевого самоврядування).

Конституційно-правові основи місцевого самоврядування

Питання:

1. Виникнення поняття місцевого самоврядування. Теорії місцевого самоврядування.
2. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування.

1. Виникнення поняття місцевого самоврядування. Теорії місцевого самоврядування

Поняття місцевого самоврядування виникло після проголошення Україною незалежності на основі радянського будівництва як організації і діяльності системи рад. Радянське будівництво в умовах соціалістичного періоду розвитку Української РСР автори розглядали по-різному. Існувало два основні підходи до розуміння радянського будівництва. Так, Г.В. Барабашев і К.Ф. Шеремет вважали радянське будівництво галуззю державного будівництва.

Інший підхід представлений поглядами авторів підручника "Советское строительство" за редакцією професора А. О. Безуглова. Ці автори визнавали державне будівництво галуззю соціального управління.

Щоб дати визначення системі правових норм, які регулюють місцеве самоврядування в Україні (муніципального права) як галузі державного чи соціального управління або підгалузі іншої галузі права, необхідно з'ясувати суспільні відносини в цій сфері. З'ясувати, чи регулюються вони нормами права (конституційного і адміністративного), чи всією системою соціальних норм. З цією метою слід зрозуміти сутнісну природу найважливішого суб'єкта місцевого самоврядування - територіальної громади і характер влади, яка реалізується місцевим самоврядуванням безпосередньо і через

систему органів. Треба відповісти на запитання, чи здійснює територіальна громада та її органи публічну владу, відмінну від державної, чи її повноваження та функції перебувають у межах державних? Однозначної відповіді на це запитання у теорії місцевого самоврядування поки немає.

Є два розуміння місцевого самоврядування - державницьке і громадське.

В основі державницької теорії лежить ідея децентралізації державної виконавчої влади, що полягає в делегуванні певної частини державних повноважень територіальним громадам. Стосовно центральних і місцевих органів державної влади місцеве самоврядування має лише певну правову, організаційну й фінансову основи. З цих позицій місцеве самоврядування розглядається як здійснення державних функцій за допомогою недержавних суб'єктів. Такі органи місцевого самоврядування повинні діяти за принципом "дозволено лише те, що передбачено законом". Ця теорія, започаткована в магдебурзькому праві, поширилася в Європі і була втілена в Європейській хартії про місцеве самоврядування.

Прихильники громадської теорії місцевого самоврядування розглядають громади як самостійне джерело публічної влади. Влада згідно з такою теорією належить не державі, а громадам як "муніципальна". Вирішуючи питання місцевого значення, органи місцевого самоврядування мають діяти за принципом "дозволено все, що не заборонено законом". В Україні громадська теорія втілюється на базовому рівні (село, селище, місто). На регіональному рівні поєднуються громадська і державницька теорії місцевого самоврядування. Разом з тим повноваження місцевого самоврядування на базовому і регіональному рівнях регулюються Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні".

2. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села

чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища і міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Воно здійснюється територіальною громадою у порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Територіальною громадою називають жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища чи міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, чи добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Вони реалізують такі функції:

- а) управлінську;
- б) установчу;
- в) координуючу;
- г) контролюючу та ін.

Діяльність органів місцевого самоврядування з реалізації своїх функцій здійснюється за допомогою специфічних форм і методів як правових, так і неправових. Під формами діяльності органів місцевого самоврядування розуміють здійснення певних, передбачених нормативно-правовими актами і практикою державного будівництва видів дій посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування, за допомогою яких реалізуються їх завдання та функції у межах компетенції кожного органу. Названі форми поділяють на: правові, організаційні й матеріально-технічні.

Правові форми - це такі види здійснення функцій, які тягнуть за собою правові наслідки. До них належать:

- нормотворча;
- управлінська;
- правоохоронна;

- правозастосовна.

Організаційні форми на відміну від правових не спричиняють за собою правових наслідків. До них відносять:

- регламентуючу;
- матеріально-технічну;
- ідеологічну;
- виховну.

Їх також поділяють на загальні, конкретні й внутрішньоорганізаційні; організаторські; організаторсько-масові. Організаційно-правовими називають форми, що практично склалися і закріплені нормативно-правовими актами. До них відносять:

- а) сесії;
- б) засідання;
- в) збори;
- г) індивідуальну і колективну роботу депутатів та ін.

Методи діяльності органів місцевого самоврядування - це способи, норми й засоби, що їх застосовують у межах визначених форм з метою здійснення завдань і функцій цих органів, що зумовлені їхньою компетенцією. Як і форми, методи названої діяльності поділяють на правові, організаційні й організаційно-правові.

Правовими методами називають такі способи, прийоми й засоби, за допомогою яких здійснюються нормотворча, правоохоронна та правозастосовна форми діяльності органів місцевого самоврядування.

Організаційними методами є способи, прийоми й засоби, за допомогою яких здійснюються відповідні форми організаційної діяльності органів місцевого самоврядування. Організаційні методи залежно від напрямів і мети діяльності державних органів поділяються на загальні й конкретні. Організаційно-правові методи - це такі способи, прийоми й засоби, що дістали закріплення у відповідних нормативно-правових актах (наприклад,

методи організації і перевірки виконання, інформаційного забезпечення, підготовки, добору та розставляння кадрів та ін.).

Місцеве самоврядування в Україні здійснюють територіальні громади:

- сільські, селищні, міські ради;
- сільські, селищні, міські голови;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської рад;
- районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Муніципальне право тісно пов'язано з іншими галузями та підгалузями права. Їх співвідношення визначається зв'язком між державою і правом. Зв'язок місцевого самоврядування з правом характеризується тим, що:

- а) правові норми закріплюють і регулюють відносини організації і діяльності органів місцевого самоврядування;
- б) самі органи місцевого самоврядування приймають правові норми, що є джерелом права.

Перш за все муніципальне право пов'язане з конституційним та адміністративним правом конституційним процесом.

Конституційне право - це провідна галузь права і законодавства, що включає в себе систему правових норм і інститутів та нормативно-правових актів, які закріплюють, регулюють та охороняють відносини народовладдя, основи конституційного ладу України, правовий статус людини і громадянина, територіальний устрій, систему державних органів і органів місцевого самоврядування в Україні. Місцеве самоврядування покликано логічно продовжити дослідження предмета конституційного права а саме, - організацію роботи органів місцевого самоврядування.

Адміністративне право - це система адміністративно-правових норм, які закріплюють, регулюють та охороняють суспільні відносини у сфері державного управління, тобто підзаконної виконавчої і розпорядчої діяльності органів держави, що спрямована на практичне виконання законів у

процесі повсякденного і безпосереднього керівництва господарським, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом. Муніципальне право (яке вивчає способи й форми здійснення місцевого самоврядування) досліджує організацію роботи органів місцевого самоврядування.

Конституційне процесуальне право являє собою систему процесуальних конституційно-правових норм, які закріплюють, регулюють та охороняють порядок конституційних процесуальних відносин між суб'єктами. Муніципальне право покликано логічно продовжити дослідження окремих видів конституційного процесу, зокрема - законодавчий процес.

Муніципальне право взаємопов'язане з конституційним матеріальним, процесуальним і адміністративним правом наступним чином:

- а) нормативно-правовою базою;
- б) спільністю окремих правовідносин;
- в) процесом право реалізації вищезгаданої системи правових норм;
- г) спільністю юридичної практики та ін.

Звідси випливає, що конституційне, конституційне процесуальне й адміністративне право закріплюють, регулюють та охороняють суспільні відносини органів місцевого самоврядування як між собою, так і з органами державної влади, населенням та іншими об'єднаннями громадян. Система конституційних процесуальних правових норм, що регулюють порядок утворення і внутрішню організаційну діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування, їх завдання, функції, форми і методи їх діяльності, становить підгалузь конституційного процесуального права.

Отже муніципальне право - це галузь права України, що закріплює, регулює та охороняє організацію і здійснення місцевого самоврядування, порядок утворення і функціонування органів місцевого самоврядування щодо здійснення ними керівництва господарським, політичним, соціальним, культурним та іншими сферами життєдіяльності певної територіальної

громади.

Конституційною основою місцевого самоврядування є матеріальні й процесуальні конституційні норми та інститути, що закріплюють порядок організації і функціонування органів місцевого самоврядування, а також процесуальні конституційні правовідносини, що регулюються названими нормами.

Конституція України закріплює принцип поділу влади в Україні па законодавчу, виконавчу і судову. Крім системи законодавчих, виконавчих і судових органів, Конституція України визначає державні органи, які забезпечують реалізацію стримувань і противаг між вищеназваними органами держави чи забезпечують виконання окремих функцій. Систему таких органів становлять Президент України, Генеральний прокурор України, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рада національної безпеки і оборони, Вища рада юстиції.

Конституційні процесуальні норми, що закріплюють порядок утворення та функціонування системи названих державних органів, об'єднуються і утворюють відповідно початкові, головні й загальні конституційні процесуальні інститути. Загальними конституційними процесуальними інститутами місцевого самоврядування є об'єднання правових норм, початкових і головних інститутів, що регулюють організацію та діяльність конституційних органів місцевого самоврядування. Об'єднання двох і більше таких інститутів, предметом регулювання яких є порядок утворення і функціонування системи органів місцевого самоврядування, становлять таку галузь права - як муніципальне право.

В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, конституційний статус якого закріплено у розділі XI Конституції України.

Загальні засади місцевого самоврядування в Україні визначаються окрім Конституції України чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами про місцеве самоврядування, система яких

перебуває у стадії свого становлення, та такими, як про це зазначається в Законі, не повинні суперечити його положенням (ст.24). Крім цього, відповідно до ст.9 Конституції України частиною національного законодавства про місцеве самоврядування слід також вважати Європейську хартію місцевого самоврядування, згода на обов'язковість якої надана Верховною Радою України через Закон України від 15 липня 1997 р. «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування».

Згідно Конституції України (розділу 11), місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку.

Лекція 3. Організація місцевого самоврядування в Україні. Сучасна система місцевого самоврядування та її елементи

Питання:

1. Поняття і система місцевого самоврядування.
2. Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування.
3. Принципи місцевого самоврядування.
4. Функції та форми діяльності територіальних громад.
5. Територіальна, майнова та правова основа місцевого самоврядування.

1. Поняття і система місцевого самоврядування

Поняття місцевого самоврядування дається в декількох нормативних актах. Зокрема, відповідно до ч.1 статті 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Згідно із статтею 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Нарешті, визначення місцевого самоврядування наведено у ст.3 Європейської хартії місцевого самоврядування, а саме: право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, строку проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Правовий статус місцевого самоврядування у містах Києві й Севастополі, а також в Автономній Республіці Крим визначається Конституцією України і вищезгаданим Законом з особливостями, передбаченими законами про міста Київ і Севастополь. Так, 15 січня 1999 р. був прийнятий Закон України "Про столицю України - місто-герой Київ", який врегулював спеціальний статус міста Києва як столиці України, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті відповідно до Конституції та чинного законодавства. Крім того, це практично означає, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень і в спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим - також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими в межах їхньої компетенції.

Відповідно до статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси

територіальних громад сіл, селищ, міст;

- органи самоорганізації населення.

У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" можуть утворюватися районні в місті ради. Останні утворюють свої виконавчі органи й обирають голову ради, який водночас є головою її виконавчого комітету.

2. Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову. Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна. Вихід зі складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади. У містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права власності.

Чинне законодавство надає таке визначення територіальній громаді. Так, у статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Крім того, можна виділити такі основні ознаки територіальної громади, що знайшли закріплення в законодавстві:

- 1) територіальна;
- 2) інтегративна;
- 3) інтелектуальна;
- 4) майнова;
- 5) фіскальна;
- 6) організаційна.

3. Принципи місцевого самоврядування

Під принципами місцевого самоврядування слід розуміти основні, вихідні засади, що покладені в основу організації і функціонування місцевого самоврядування, зумовлюють характер його системи, територіальної, організаційно-правової та матеріально-фінансової основ.

Система принципів місцевого самоврядування знайшла правове врегулювання у статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Однак, не всі вони однаковою мірою відображають ті якісні характеристики місцевого самоврядування, завдяки яким воно принципово відрізняється, наприклад, від державного управління та інших соціально-політичних явищ. З огляду на це, основні принципи місцевого самоврядування слід умовно поділити на дві групи:

І. Ті, що є універсальними, тобто властивими як місцевому самоврядуванню та його органам, так і державному управлінню та його органам, іншим органам державної влади. До них слід віднести: народовладдя, законність, верховенство права, гласність, колегіальність, виборність.

ІІ. Ті, що властиві лише місцевому самоврядуванню та його органам: До них слід віднести: правової організаційної та матеріально-фінансової

самостійності в межах повноважень, визначених іншими законами України; поєднання місцевих і державних інтересів; державної підтримки та гарантій місцевого самоврядування; підзвітності й відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб; судового захисту прав місцевого самоврядування.

4. Функції та форми діяльності територіальних громад

Найважливішим компонентом правового статусу територіальних колективів виступають належні їм функції.

Функції територіальних громад – це основні напрями й види муніципальної діяльності цих спільнот щодо реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, які виражають волю й інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України.

Функції територіальних громад можна класифікувати на наступні: внутрішні й зовнішні; політичні, економічні, соціальні, культурні функції, екологічна та зовнішньоекономічна функція; контрольна і фінансово-бюджетна функція та інші.

Основними формами діяльності територіальних громад є форми їх безпосереднього (прямого) волевиявлення, спрямовані на забезпечення здійснення безпосередньо територіальними громадами самоврядування в межах Конституції та законів України.

До форм безпосереднього волевиявлення територіальних громад, що одержали своє законодавче закріплення, належать *місцеві вибори і референдум, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання.*

Так, місцевий референдум є формою прийняття територіальною

громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України та іншими законами до відання місцевого самоврядування. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми.

Загальні збори громадян за місцем проживання є зібранням усіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування у їх діяльності. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом і статутом територіальної громади.

Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд в раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується у порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Територіальна громада має право проводити громадські слухання - зустрічатися з депутатами відповідної ради і посадовими особами місцевого

самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання і вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання проводяться не рідше як один раз на рік. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Сільські, селищні, міські, районні у місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. При цьому органи самоорганізації населення розглядаються законодавцем як представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території у межах села, селища, міста. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законодавством України.

Органи місцевого самоврядування з метою ефективнішого здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації та інші форми добровільних об'єднань, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в органах Міністерства юстиції України. Органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. Асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися повноваження органів місцевого самоврядування.

5. Територіальна, майнова та правова основа місцевого самоврядування

Відповідно до Конституції України і Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні» територіальною основою місцевого самоврядування виступає адміністративно-територіальний устрій України, систему якого складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі й нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження.

Підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом.

Територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи й служби.

Районні й обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад.

Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності в постійне або тимчасове користування юридичним і фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати й купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду.

Доцільність, порядок та умови відчуження об'єктів права комунальної власності визначаються відповідною радою. Доходи від відчуження об'єктів права комунальної власності зараховуються до відповідних місцевих бюджетів і спрямовуються на фінансування заходів, передбачених бюджетами розвитку.

Майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічні основи місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню.

Право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

Крім того, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування

в Україні» органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети згідно з цим Законом і законом про бюджетну систему.

Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм, контролюють їх виконання.

Складання і виконання районних і обласних бюджетів здійснюють відповідні державні адміністрації згідно з цим Законом та законом про бюджетну систему.

Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому законом про державний бюджет.

Держава фінансує у повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади. Кошти, необхідні для здійснення органами місцевого самоврядування цих повноважень, щороку передбачаються в Законі України про Державний бюджет України.

Лекція 4. Організація роботи представницьких органів місцевого самоврядування

Питання:

1. Поняття і система місцевих рад.
2. Функції та компетенція місцевих рад.
3. Форми й методи діяльності місцевих рад.
4. Сесія як основна форма роботи представницьких органів місцевого самоврядування.
5. Форми й методи роботи постійних комісій місцевих рад.
6. Форми й методи роботи тимчасових контрольних комісій рад.
7. Апарат місцевої ради і організація його роботи.
8. Служба в органах місцевого самоврядування.
9. Організація роботи органів самоорганізації населення.

1. Поняття і система місцевих рад

Одним з представницьких органів територіальних громад згідно з Конституцією і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», є відповідні місцеві ради – колегіальні органи загальної компетенції, що складаються з обраних безпосередньо населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці, виражають їх волю, приймаючи від її імені рішення, що мають загальнообов'язковий характер.

Слід зазначити, що правовий статус представницького органу місцевого самоврядування в Україні (ради) полягає в тому, що цей виборний орган територіальної громади є одним з основних елементів місцевого самоврядування, який має власну, визначену ним самим структуру і який відносно самостійно здійснює надані йому законом повноваження на підставі функціонального розмежування їх між територіальною громадою і органами, які він утворює.

Місцеві ради як представницькі органи місцевого самоврядування формуються на підставі існування місцевого (базового) й регіонального рівнів (тобто система місцевих рад є дворівневою).

Базовий рівень (або перший рівень) включає сільські, селищні, міські й районні у місті ради, які утворюються на території сіл, селищ, міста районного, обласного, республіканського значення, міста, що має спеціальний статус (Київ і Севастополь), та районів у містах.

Регіональний рівень (або другий рівень) місцевих рад представницьких органів місцевого самоврядування включає як елементи цієї системи обласні й районні ради, що утворюються на території відповідних областей й районів.

Відмінності між цими двома рівнями чітко визначені у пунктах 1 і 2 статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами.

Обласні й районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України.

2. Функції і компетенція місцевих рад

Конституція України, Закон про місцеве самоврядування та інші закони наділяють місцеві ради повноваженнями — правами і обов'язками, які впливають із завдань і функцій місцевого самоврядування на відповідній території.

Функції — це зумовлені соціальним призначенням представницьких органів місцевого самоврядування в Україні основні напрями або види

діяльності рад щодо здійснення завдань, визначених Конституцією України, Законом про місцеве самоврядування, іншими законами й нормативними актами.

Оскільки функції представницьких органів — це основні напрями і види їх діяльності на місцевому рівні, то критеріями класифікації можуть бути основні елементи такої діяльності, тобто *об'єкти, суб'єкти, способи, засоби, форми діяльності.*

Відповідно до різних сфер, тобто об'єктів діяльності розрізняють політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні як внутрішні об'єктні функції.

За способами й засобами діяльності рад розрізняють представницьку, нормотворчу, фінансово-бюджетну, контрольну, матеріально-технічну, оборонну та інші функції.

Залежно від спрямованості муніципальної діяльності представницьких органів окрім внутрішніх об'єктних функцій розрізняють ще зовнішні об'єктні функції — зовнішньоекономічну, зовнішньосоціальну, зовнішньокультурну, зовнішньоекологічну.

За суб'єктами, тобто органами, які здійснюють муніципальну діяльність, розрізняються функції сільських, селищних, місцевих рад, районних і обласних рад.

Найбільш поширеним видом класифікації функцій представницьких органів місцевого самоврядування є способи і засоби їх діяльності, які необхідні для реалізації через повноваження відповідних рад перерахованих функцій.

Предметним відображенням функцій є *повноваження органів місцевого самоврядування*. Термін «повноваження» звичайно визначається як офіційно надане кому-небудь право певної діяльності, ведення справ.

Повноваження місцевого самоврядування — це закріплені нормами муніципального права за населенням (територіальними громадами),

виборними та іншими органами місцевого самоврядування, посадовими особами права і обов'язки, необхідні для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування на своїй території.

Законодавство наділяє місцеві ради функціями керівництва, забезпечення, організації, контролю тощо. Закріплюючи функції як реальні правові важелі, закон про місцеве самоврядування створює в такий спосіб необхідні юридичні передумови для їх здійснення. Поряд з правовими нормами з цією метою використовуються ще й інші засоби. Одним з таких засобів є повноваження місцевих рад, тобто їх права і обов'язки в конкретних сферах місцевого, господарського, соціального і культурного будівництва. Тобто повноваження об'єктивно співвідносяться з основними функціями місцевих рад.

Повноваження, які здійснюють органи місцевого самоврядування, в законодавстві поділяються на повноваження загального характеру і повноваження конкретного характеру.

Щодо повноваження представницьких органів місцевого самоврядування, то, відповідно до статей 25 і 26 Закону існує два види повноважень представницьких органів місцевого самоврядування: загальні й виключні права та обов'язки.

За своїм змістом виключні повноваження згаданих рад, виходячи з предметів відання можна поділити на вісім груп:

1. Повноваження, пов'язані з реалізацією населенням форм волевиявлення та визначення статусу органів самоорганізації населення і добровільних об'єднань органів самоврядування:

- прийняття рішення про проведення місцевого референдуму;
- прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів і виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови та ін.;

2. Повноваження, що впливають з контрольної функції ради:

- заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради;
- прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові;
- заслуховування звітів у постійних комісій, керівників виконавчих органів ради і посадових осіб, яких вона призначає або затверджує, та ін.;

3. Повноваження, пов'язані з організацією роботи ради та утворюваних нею органів:

- визначення відповідно до закону кількісного складу ради; затвердження регламенту ради;
- створення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій;
- створення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу та ін.;

4. Повноваження в галузі програмування і планування та в бюджетно-фінансовій сфері:

- затвердження програм соціально-економічного й культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
- затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього;
- затвердження звіту про виконання відповідного бюджету та ін.;

5. Повноваження в галузі управління комунальною власністю:

- прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна;
- затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації;
- визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права

комунальної власності та ін.;

6. *Повноваження в галузі охорони природи, використання землі, інших природних ресурсів:*

- вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;
- затвердження відповідно до закону ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що перебувають у власності відповідних територіальних громад;
- вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу та ін.;

7. *Повноваження у сфері благоустрою та забудови населених пунктів:*

- затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації;
- встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти й порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення якої передбачено адміністративну відповідальність та ін.;

8. *Повноваження у сфері соціального захисту населення, забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина:*

- створення відповідно до закону міліції, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету;
- затвердження і звільнення керівників і дільничних інспекторів цієї міліції;
- заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною та ін.

3. Форми і методи діяльності місцевих рад

Функції і повноваження місцевих рад здійснюються за допомогою притаманних їм форм і методів діяльності. Ця діяльність включає в себе дії правового, організаційного, майнового, матеріального, фінансового, технічного та іншого характеру.

Під формами діяльності представницьких органів місцевого самоврядування розуміються основні, самостійні, конкретні, здійснювані в межах певних правових, організаційно-правових та організаційних рамок (види дій) рад, їх органів, посадових осіб і депутатів, з допомогою яких реалізується компетенція місцевих рад та їх органів.

Аналіз статей Закону «Про місцеве самоврядування України», які стосуються форм діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, дозволяє зробити висновок, що свої завдання і функції, на підставі яких визначена компетенція місцевих рад, останні здійснюють у *правовій, організаційній і матеріально-технічній формах*.

Правова форма діяльності місцевих рад виявляється у реалізації повноважень цих органів, пов'язаних з *нормотворчою, правозастосовною і правоохоронною діяльністю* представницьких, виконавчих органів, їх посадових осіб, спрямованою на регулювання правовідносин.

Організаційна форма діяльності, на відміну від правової, не передбачає юридичних наслідків і безпосередньо не формує правовідносини. Дії, що становлять її зміст, забезпечують виконання завдань, функцій і повноважень рад за допомогою конкретних організаційних форм, не обов'язково закріплених у законі.

Основне місце в цьому ряду посідають *організаційно-правові форми*, безпосередньо закріплені в законі. До таких форм належать:

– сесії рад місцевого самоврядування як основна організаційно-правова форма їх діяльності;

- засідання виконавчих комітетів рад, постійних комісій;
- робота депутатів на всій території відповідної територіальної громади;
- організація і проведення місцевих референдумів, загальних зборів громадян;
- місцеві ініціативи членів територіальної громади;
- громадські слухання.

До основних організаційних форм діяльності ради належать:

безпосередня організаційна робота голови ради, виконавчого комітету та його органів, постійних комісій, діяльність депутатів і населення в органах його самоорганізації.

Залежно від справ, які розглядаються радою та її органами, виділяють організаційні форми, що застосовуються для розгляду питань загальної (сесії, засідання виконкомів, постійні комісії) і спеціальної (робота відділів та управлінь виконавчих комітетів) компетенції.

Матеріально-технічна форма діяльності рад не має правового й організаційного характеру. Вона зводиться до забезпечення заходів допоміжного характеру (складання звітів, ведення діловодства тощо).

Методами діяльності рад є засоби, що застосовуються в межах певних форм з метою здійснення їх повноважень.

Методи діяльності рад бувають правові й організаційні.

Правовий метод — це засіб прийняття радами та їх органами відповідних нормативно-правових актів.

Організаційні методи — це засоби досягнення певної мети в межах відповідних форм організаційної діяльності.

Існують також *організаційно-правові методи*, що закріпилися у відповідних нормативно-правових актах (наприклад, методи організації і перевірки виконання, інформаційного забезпечення роботи ради *тощо*).

Організаційні методи залежно від спрямованості й мети діяльності рад

поділяють на загальні й похідні від них, або конкретні.

До перших, зокрема, належать методи *безпосереднього керівництва* та *координації*.

Здійснюються загальні методи на підставі застосування *конкретних методів*, які, у свою чергу, залежно від їх ролі і значення в процесі здійснення радами керівництва розділяють на *основні й допоміжні*. У сукупності вони складають систему організаційних методів діяльності рад.

4. Сесія як основна форма роботи представницьких органів місцевого самоврядування

Сесія є основною організаційно-правовою формою роботи сільських, селищних, міських, районних, обласних, районних у місті, а також міст Києва і Севастополя рад.

Сесія — це сукупність пленарних засідань ради, а також засідань її постійних комісій.

Відповідно до ст. 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» перша сесія новообраної сільської, селищної, міської, районної у місті ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як через місяць після обрання ради у правомочному складі. Відкриває і веде сесію голова виборчої комісії. Він інформує раду про підсумки виборів депутатів і сільського, селищного, міського голови і визнання їх повноважень.

Першу сесію районної, обласної ради скликає і веде голова відповідної територіальної виборчої комісії. Другу і наступні сесії ради скликаються: сільської, селищної, міської — відповідно сільським, селищним, міським головою; районної у місті, районної, обласної — головою відповідної ради.

Як правило, на другій сесії затверджується регламент відповідної місцевої ради, що дозволяє спланувати її роботу, визначити правові й

організаційні засади діяльності ради, процесуальні й процедурні правила підготовки і проведення сесії.

Не пізніше як на другій сесії затверджується і Положення про постійні комісії відповідної ради.

Сесія ради скликається в міру необхідності, але не рідше одного разу на квартал.

Сесія сільської, селищної, міської, районної у місті ради також повинна скликатися за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, а сесія районної, обласної ради — також за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради або голови відповідної місцевої державної адміністрації.

У разі немотивованої відмови сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради або його неспроможності скликати сесію ради сесія скликається: сільської, селищної, міської ради — секретарем сільської, селищної, міської ради; районної у місті, районної, обласної ради — заступником голови відповідної ради.

У цих випадках сесія скликається відповідно до доручення сільського, селищного, міського голови (голови районної у місті, районної, обласної ради).

Якщо усі ці посадові особи у двотижневий строк не скликають сесію на вимогу суб'єктів, визначених законом, вона може бути скликана депутатами відповідних рад, які становлять не менше однієї третини складу відповідної ради, або постійною комісією ради.

Таку сесію відкриває за дорученням групи депутатів або постійної комісії ради, з ініціативи якої скликана сесія, один з депутатів, що входить до її складу, а веде за рішенням ради — один з депутатів цієї ради.

Рішення про час скликання, місце проведення сесії, перелік питань, що

виносяться на розгляд ради, повинні доводитися до відома депутатів і населення не пізніш як за 10 днів до сесії, а у виняткових випадках — не пізніше як за день до сесії із зазначенням часу скликання, місця проведення та питань, які передбачено винести на розгляд сесії. Сесія ради є правомочною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради. У разі відсутності необхідної кількості депутатів проведення пленарного засідання переноситься на інший час.

Сесію сільської, селищної, міської ради відкриває і веде відповідно, сільський, селищний, міський голова, а сесію районної у місті, районної і обласної ради — голова ради або його заступник.

Пропозиції щодо питань, які пропонуються на розгляд ради, можуть вноситися сільським, селищним, міським головою, постійними комісіями, депутатами, виконавчим комітетом ради, головою місцевої державної адміністрації, головою районної, обласної ради, загальними зборами.

Порядок скликання сесії відповідної ради, підготовки й розгляду нею питань, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії визначаються регламентом ради.

Сесії ради проводяться гласно. У разі необхідності рада може прийняти рішення про проведення закритого пленарного засідання.

Рада в межах своїх повноважень приймає на сесії нормативні та інші акти у формі рішень.

5. Форми й методи роботи постійних комісій місцевих рад

Постійні комісії обираються з числа депутатів ради з метою вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, що належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету.

Питання створення і ліквідації постійних комісій рад, затвердження та

зміни їх складу, обрання і переобрання голів комісій вирішуються виключно на пленарних засіданнях ради.

Постійні комісії обираються на строк повноваження ради у складі голови і членів комісії відповідною радою. Усі інші структурні питання вирішуються самою комісією.

До складу постійних комісій не можуть бути обрані сільський, селищний, міський голова, секретар сільської, селищної, міської ради, голова районної у місті (у разі її створення), районної обласної ради, їх заступники.

Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 47), регламентом відповідної ради і положенням, яке затверджується радою не пізніше, ніж на другій її сесії, а також положеннями про відповідні постійні комісії ради, що приймаються на засіданнях певної комісії за погодженням з постійною комісією із законності й правопорядку.

Кількість і перелік постійних комісій визначає відповідна рада, звичайно організовують комісії двох видів — функціональні (наприклад, мандатна) й галузеві (з питань бюджету та соціально-економічного розвитку, комісія з промисловості й будівництва тощо). Наприклад, можуть бути створені такі постійні комісії:

- мандатна, з питань регламенту, депутатської етики, адміністративно-територіального устрою, відзначення нагородами, відзнаками, присвоєння почесних звань;

- з питань соціально-економічного і культурного розвитку, бюджету, податків, фінансів і цін, планування та обліку;

- з питань промисловості, захисту вітчизняного товаровиробника, будівництва, архітектури, транспорту і зв'язку;

- з питань екології, охорони навколишнього природного середовища, житлово-комунального господарства, регулювання земельних відносин;

- з питань охорони здоров'я, материнства, дитинства й соціального захисту

населення;

- з питань освіти, науки, культури, молоді, сім'ї, фізкультури й спорту;
- з питань забезпечення законності, правопорядку, оборонної роботи, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Кількісний склад кожної комісії встановлюється відповідною радою залежно від кількісного складу відповідної ради, переліку, що створюються.

Мінімальний склад постійних комісій — п'ять депутатів.

Комісії як допоміжні органи рад покликані виконувати підготовчу й контрольну функції.

Організація роботи постійної комісії ради покладається на голову комісії. Він скликає і веде засідання комісії, дає доручення членам комісії, представляє комісію у відносинах з іншими органами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, а також громадянами, організовує роботу з реалізації висновків і рекомендацій комісії. У разі відсутності голови комісії чи неможливості ним виконувати свої повноваження з інших причин його функції здійснює заступник голови комісії або секретар комісії.

Основною формою роботи постійних комісій є засідання. Вони скликаються в міру необхідності, але не рідше одного разу на квартал. Засідання є правомочним, якщо в ньому бере участь не менш як половина від загального складу комісії.

За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують висновки й рекомендації.

6. Форми й методи роботи тимчасових контрольних комісій рад

Тимчасові контрольні комісії є органами ради, що обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, які належать до повноважень місцевого самоврядування.

Питання про утворення тимчасової контрольної комісії включається окремим пунктом у порядок денний сесії ради.

Рішення про створення тимчасової контрольної комісії ради, її назву та завдання, персональний склад комісії та її голову вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менше однієї третини депутатів від загального складу ради.

Основною формою роботи контрольних комісій є закриті засідання.

Депутати, які входять до складу тимчасової контрольної комісії, а також залучені комісією для участі в її роботі спеціалісти, експерти, інші особи не повинні розголошувати інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з їх роботою.

Тимчасова контрольна комісія у визначений радою строк надає останній письмовий звіт і пропозиції щодо роботи, яка виконана, а також підготовлені нею відповідні проекти актів ради та інші матеріали, що розповсюджуються серед депутатів.

Повноваження тимчасової контрольної комісії ради припиняються з моменту прийняття радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії, а також у разі припинення повноважень ради, яка створила цю комісію.

7. Апарат місцевої ради і організація його роботи

Апарат утворюється місцевою радою для організаційного, правового, інформаційного, аналітичного, матеріально-технічного забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів. Він сприяє здійсненню взаємодії ради з її виконавчими органами та їх структурними підрозділами, територіальною громадою, місцевими органами виконавчої влади, органами самоорганізації населення та місцевими радами інших рівнів. Структура, чисельність, витрати на утримання апарату встановлюються місцевою радою за поданням голови.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування» від 3 грудня 1997 року № 1349 (із змінами) рекомендовано головам обласних, Київської і Севастопольської

міських, районних, районних у містах рад, міським, селищним і сільським головам під час підготовки пропозицій щодо структури, загальної чисельності апарату рад та їх виконавчих комітетів дотримуватися затверджених типових штатів. Штатна чисельність установлена, виходячи з мінімальної чисельності населення і може уточнюватися пропорційно зростанню чисельності населення, але не більше, максимуму встановленого у вищевказаній постанові. Так, до апарату обласних і Севастопольської міської рад може входити 20—27 осіб і голова ради, його заступник, керуючий справами, голова постійної комісії з питань бюджету, завідуючий організаційним, загальним відділом, помічник голови (заступника голови), радники (консультанти) голови ради, спеціалісти, секретар приймальні, друкарка, водії). До апарату районних, районних у місті Севастополі рад може входити 11—13 осіб, до їх складу не входять голова постійної комісії з питань бюджету і помічники голови (заступника голови).

До апарату міських (крім м. Севастополя) рад та їх виконкомів входять: міський голова, секретар ради, перший заступник, заступник міського голови з питань діяльності виконавчих органів, керуючий справами виконавчого комітету, радник, консультант голови ради, помічник голови, завідувач відділу, головний бухгалтер, спеціалісти, секретар керівника, секретар-друкарка, стенографістка, завідувач господарства, водій. Кількісний склад апарату залежить від кількості населення, наприклад, у містах з чисельністю понад один мільйон — 50—52 особи; а в містах з чисельністю до п'ятнадцяти тисяч 10 осіб. До апарату районних у містах (крім м. Севастополя) рад, їх виконкомів можуть входити 16—20 осіб. Типові штати апарату сільських, селищних рад та їх виконкомів значно менші: а) при чисельності населення понад п'ятнадцять тисяч склад — 12—15 осіб, б) при чисельності від двох до трьох тисяч — тричотири особи.

У селах, селищах і невеликих містах апарат одночасно забезпечує роботу і місцевої ради, і виконавчого комітету. У великих містах, як правило, апарат

ради і апарат виконавчого комітету структурно розмежовані. (Сільський, селищний, міський голова здійснює керівництво апаратом ради й виконкому, а голова районної, обласної, районної в місті ради — керівництво виконавчим апаратом ради.

Виконавчий апарат районної, обласної ради здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Рішення про утворення виконавчого апарату ради приймається відповідною радою, його структура і чисельність, витрати на утримання встановлюються радою за поданням її голови.

8. Служба в органах місцевого самоврядування

Правові, організаційні, матеріальні й соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування визначаються Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування». *Служба в органах місцевого самоврядування* — це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і одержує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Посади в органах місцевого самоврядування поділяються на *виборні й невиборні*. Виборні, у свою чергу, поділяються на дві групи: а) на які особи обираються територіальною громадою; б) на які особи обираються або затверджуються

радою. Невиборними є посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної в місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України. На цю посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків.

В органах місцевого самоврядування встановлюються *сім категорій* посад, які охоплюють усіх посадових осіб, починаючи від посади Київського міського голови, голів обласних рад і Севастопольського міського голови (перша категорія) і закінчуючи посадами радників, консультантів секретаріатів районних у містах рад, спеціалістів виконавчих органів районних у містах, міських (міст районного значення) рад, спеціалістів виконавчих органів сільських, селищних рад (сьома категорія).

При прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування присвоюються *ранги* в межах відповідної категорії посад, від першого по п'ятнадцятий. Особам, які обіймають посади, віднесені до першої категорії, може бути присвоєно— третій, другий, перший ранг, а особам, які обіймають посади, віднесені до сьомої категорії, може бути присвоєно п'ятнадцятий, чотирнадцятий, тринадцятий ранг. Ранги присвоюються відповідно до посади, рівня професійної кваліфікації, результатів роботи. Посадова особа місцевого самоврядування може бути позбавлена присвоєного йому рангу лише за вироком суду. Один раз на чотири роки, з метою оцінки ділових та професійних якостей, а також кваліфікації, посадові особи місцевого самоврядування підлягають атестації.

9. Організація роботи органів самоорганізації населення

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про органи самоорганізації населення», вони являють собою представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища,

міста або їх частин, для вирішення певних завдань. До таких *завдань* слід віднести: а) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; б) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння в наданні їм відповідних послуг; в) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм. Основними видами органів самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні, сільські, селищні комітети, комітети мікрорайонів, районів у місті.

Правову основу організації та діяльності органів самоорганізації населення становлять Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про органи самоорганізації населення», статuti територіальних громад, локальні підзаконні нормативні акти органів місцевого самоврядування, положення про органи самоорганізації населення, затверджені у встановленому законодавством порядку.

Територіальною основою органів самоорганізації населення є певна частина території населеного пункту — села, селища, міста або району в місті, в межах якої проживають жителі, які обрали цей орган. Територія функціонування окремих видів органів самоорганізації населення визначається рішенням місцевої ради, що надала дозвіл на створення цього органу.

Матеріально-фінансову основу органів самоорганізації населення становить майно, яке перебуває в комунальній власності територіальної громади і надане за рішенням місцевої ради в оперативне управління цим органам, а також фінансові кошти, що формуються з коштів місцевого бюджету, які передаються органам самоорганізації населення місцевою радою для здійснення наданих їм повноважень, добровільних внесків фізичних і юридичних осіб, надходжень з інших джерел, не заборонених законодавством, в тому числі отримані шляхом самооподаткування жителів відповідної території.

З метою ініціювання створення органу самоорганізації населення і обрання ініціативної групи скликаються загальні збори (конференція) жителів певної території. Відповідне рішення має бути підтримане не менше ніж половиною учасників загальних зборів. Питання про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення розглядається за участю членів ініціативної групи на найближчому засіданні місцевої ради. Рішення місцевої ради про надання дозволу має визначати назву органу самоорганізації населення, територіальну основу, основні напрямки його діяльності, повноваження і умови їх здійснення.

Обрання органу самоорганізації населення здійснюється загальними зборами (конференцією) жителів за місцем проживання на основі загального рівного виборчого права шляхом таємного голосування. Право голосу мають жителі відповідної території, які є дієздатними і досягли на день виборів вісімнадцяти років. Обраними до складу органу вважаються ті особи, які одержали більше половини голосів учасників зборів. Загальні збори (конференція) жителів затверджують також положення про орган самоорганізації населення.

Легалізація органу самоорганізації населення є обов'язковою і здійснюється шляхом письмового повідомлення виконкому місцевої ради про заснування такого органу або шляхом реєстрації в цьому ж органі місцевого самоврядування. В останньому випадку орган самоорганізації населення набуває статусу юридичної особи.

Орган самоорганізації населення має колегіальний характер. Він утворюється у складі голови, його заступника, секретаря та членів комітету, які виконують свої обов'язки, як правило, на громадських засадах. Але за рішенням зборів керівник і секретар цього органу можуть працювати в ньому і на постійній основі з оплатою праці за рахунок коштів цього органу. Для забезпечення роботи орган самоорганізації населення може утворювати комісії, робочі групи, інші органи в порядку, визначеному положенням про цей орган.

Органи самоорганізації населення виконують такі *функції*:

1) *організаційно-розпорядчу* — організація виконання рішень загальних зборів громадян за місцем проживання, органів місцевого самоврядування, сприяння виконанню актів законодавства, визначення напрямків і забезпечення використання коштів, передбачених на благоустрій відповідної території;

2) *представницьку* — представництво інтересів жителів, які обрали ці органи, у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;

3) *облікову* — визначення та фіксування в кількісних і якісних показниках стану ресурсного забезпечення жителів відповідної території, в тому числі й якості житлово-комунальних послуг;

4) *інформаційну* — забезпечення доведення до жителів відповідної території інформації з важливих питань життєзабезпечення територіальної громади, організація вивчення громадської думки, доведення до відома органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, організацій, установ відповідних даних.

Основною *організаційною формою роботи* органу самоорганізації населення є засідання, які скликаються керівником цього органу або його заступником за необхідності, але не рідше одного разу на квартал.

Засідання є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу органу.

Органи самоорганізації населення з питань, віднесених до їх компетенції, більшістю голосів своїх членів від загального їх складу приймають рішення організаційно-розпорядчого характеру. Ці рішення з підстав їх невідповідності чинному законодавству або наданим повноваженням можуть бути за рішенням місцевої ради зупинені з одночасним зверненням до суду щодо їх скасування.

Лекція 5. Організація роботи виконавчих органів місцевих рад

Питання:

1. Порядок формування і будова виконавчих комітетів місцевих рад.
2. Форми і методи роботи виконавчих комітетів місцевих рад.
3. Організація роботи апарату виконавчих комітетів.
4. Система, будова, порядок утворення і форми роботи відділів, управлінь, комісій та інших виконавчих органів рад.
5. Функції і компетенція виконавчих органів місцевих рад.

1. Порядок формування і будова виконавчих комітетів місцевих рад

Провідне місце в системі виконавчих органів місцевого самоврядування посідають виконавчі комітети сільських, селищних, міських, районних у містах рад. Виконавчі комітети є колегіальними органами загальної компетенції, що очолюють всю систему виконавчих органів відповідної ради, спрямовують, координують і контролюють їх діяльність. Відділи, управління та інші виконавчі органи ради підпорядковані виконкому, а їх керівники регулярно звітують на засіданнях виконкому про свою діяльність. У сільських радах, що представляють територіальні громади чисельністю до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконком може не створюватися; його функції (крім розпорядження земельними й природними ресурсами) в даному разі здійснює сільський голова одноособово.

Виконавчий комітет утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Персональний склад виконкому затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради — за пропозицією голови відповідної ради. Він утворюється у складі:

відповідно сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради — голови відповідної ради; заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради; керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету; керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради; інших осіб. До його складу за посадою входить також секретар відповідної ради. У виконкомі сільської ради функції секретаря комітету за рішенням ради може здійснювати секретар відповідної ради.

На практиці склад виконкому в різних місцевих радах є досить різноманітним. Наприклад, до складу виконкому Вінницької міської ради, крім осіб, визначених законом «Про місцеве самоврядування в Україні», включено голову федерації профспілок Вінницької області, голову Ленінської районної в місті ради, заступника начальника управління СБУ у Вінницькій області, начальника державної податкової інспекції у м. Вінниці.

Особи, які входять до складу виконкому, крім тих, хто працює у виконавчих органах ради на постійній основі, на час засідань виконавчого комітету, а також для здійснення повноважень в інших випадках звільняються від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням їм середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з виконанням обов'язків члена виконавчого комітету, за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. На осіб, які входять до складу виконавчого комітету ради і працюють у ньому на постійній основі, поширюються вимоги щодо обмеження сумісності їх діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені для сільського, селищного, міського голови.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті ради може розглядати і вирішувати питання, віднесені законом до відання виконавчих органів місцевих рад. До його виключної компетенції належать:

- а) попередній розгляд проектів місцевих програм соціально-економічного і

культурного розвитку, цільових програм з інших питань місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради;

б) координація діяльності відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади, заслуховування звітів про роботу їх керівників;

в) зміна або скасування актів підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.

Виконавчий комітет є органом місцевої ради, за допомогою якого забезпечується реалізація конкретних завдань, функцій та повноважень представницького органу у виконавчо-розпорядчій сфері. Основною метою створення такого органу є необхідність колегіального та професійного вирішення питань усіх галузей виконавчої діяльності. До його складу входять як посадовці галузевих чи функціональних виконавчих органів ради, так і представники громадськості. Кількісний склад виконавчого комітету визначається самостійно місцевою радою. Як правило, він встановлюється з урахуванням величини території, чисельності мешканців, специфіки комунального господарства. Наприклад, до складу виконавчого комітету Рівненської міськради входить сімнадцять осіб, Криворізької міськради — тринадцять осіб, Хмельницької міськради — дев'ять осіб.

Виконком ради є підзвітним і підконтрольним раді, яка утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

2. Форми і методи роботи виконавчих комітетів місцевих рад

Для реалізації своїх функцій і повноважень виконавчі комітети використовують відповідні форми діяльності. У процесі їх практичної роботи постають різні завдання та цілі, що зумовлюють використання *правових, організаційних і матеріально-технічних форм*.

Правові форми діяльності мають велике значення для функціонування виконавчих комітетів місцевих рад. Саме завдяки їм існує можливість реалізовувати повноваження шляхом встановлення загальнообов'язкових правил поведінки, прав і обов'язків окремих суб'єктів, здійснювати виконання законодавства України і рішень місцевих рад. Реалізація *нормотворчої, правозастосовної, контрольної форм* діяльності виконкому відбувається шляхом видання правових актів з питань, віднесених до його відання. Конкретні процедури, провадження і стадії в рамках правових форм діяльності встановлюються за допомогою норм регламенту виконавчого комітету.

Результатом правових форм діяльності виконавчого комітету є його рішення, що приймаються на засіданнях більшістю голосів від загального складу виконкому і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної в місті ради. У разі незгоди голови з рішенням виконкому він може зупинити його дію своїм розпорядженням і внести питання на розгляд ради. Рішення виконавчого комітету з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані радою. Рішення виконавчого комітету з мотивів їх невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку.

Через *організаційні форми* забезпечується упорядкування діяльності виконкому, виявляється його організаційна єдність. У діяльності виконкомів найбільш часто застосовуються такі організаційні форми: засідання (звичайні, розширені, виїзні); персональна діяльність членів виконкому; проведення нарад, семінарів і зустрічей; спільні заходи (наради, засідання робочих груп) з депутатами ради; індивідуальний прийом громадян. Поряд з ними застосовуються і такі форми, як «гарячі лінії», брифінги, прес-конференції, зустрічі з трудовими колективами, переговори з делегаціями інших муніципалітетів.

Основною організаційною формою роботи виконкому місцевої ради є

засідання. Вони скликаються сільським, селищним, міським головою, а в разі його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції — заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць, і є правомочними, якщо в них бере участь понад половина від загального складу виконавчого комітету. Більш детальну регламентацію процедури підготовки і проведення засідання, організації виконання і контролю рішень тощо закріплено в регламентах діяльності виконавчих органів місцевих рад.

До *матеріально-технічних форм* належать дії зі складання довідок, записок, звітів, протоколів засідань стенографуванням, обробкою кореспонденції, виконанням машинописних робіт, розмножуванням документів тощо.

У процесі своєї діяльності виконавчі комітети використовують наступні *організаційні методи роботи*. Планування є необхідним засобом організації роботи виконавчих комітетів, за допомогою якого досягається забезпечення скоординованої та спрямованої діяльності виконавчих органів і посадових осіб. У практиці роботи передбачається перспективне й поточне планування.

Планові заходи передбачаються як в організаційних планах (план роботи виконавчого комітету), так і в планах (програмах) розвитку відповідних галузей управління.

Особливості методу вироблення рішень визначаються на підставі регламентних норм, які закріплюють порядок підготовки і опрацювання актів виконкомів. Для розробки проекту рішення можуть утворюватися комісії, робочі групи у складі заступників міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, представників відділів, управлінь та інших зацікавлених організацій, висококваліфікованих спеціалістів, юристів.

Зміст методу організації виконання рішень полягає в тому, що

виконками для організації виконання обирають спосіб доведення рішення до відома виконавців, здійснюють планування заходів для організації виконання, встановлюють їх послідовність та строки проведення, вирішують питання матеріально-технічного, фінансового і трудового забезпечення, створюють в необхідних випадках структури для організації виконання (відділи, служби або координаційні ради і комісії), проводять організаційно-масову, роз'яснювальну роботу в громадських організаціях, трудових колективах, організаціях, організовують семінари, наради, конференції тощо. Контроль за виконанням рішень виконкому покладається на заступників міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами виконкому, керівників відділів і управлінь, інших виконавчих органів ради.

Метод координації виступає як засіб досягнення погодженості та доцільного співвідношення дій виконкомів, відділів, управлінь, їх посадових осіб з найменшими затратами сил і ресурсів. Численність виконавчих органів місцевої ради вимагає постійного узгодження їх діяльності. Цей метод є одним з необхідних засобів організації діяльності виконавчих органів, завдяки якому досягається узгодженість функціонування системи виконавчих органів при збереженні їх функціональної і статутної самостійності.

Зміст методу інформаційного забезпечення становить діяльність виконавчих комітетів щодо збору, обробки та використання інформації, яка використовується ними в процесі управління. Залучення сучасних комп'ютерних технологій, нових форм роботи з інформацією в плануванні та прогнозуванні управління, виробленні рішень є завданням виконавчих комітетів сьогодні. Належне використання цього методу допомагає встановити зворотний зв'язок територіальної громади і виконавчих органів місцевої ради.

Метод роботи з кадрами передбачає реалізацію дій з підготовки, підбору та розстановки кадрів, оцінки їх діяльності, підвищення кваліфікації

кадрів.

3. Організація роботи апарату виконавчих комітетів

Для здійснення консультативних і обслуговуючих функцій (правового, організаційного, аналітичного, матеріально-технічного забезпечення) щодо реалізації виконавчим комітетом закріплених за ним повноважень створюється **апарат**. Він складається з підрозділів (відділів, секторів тощо), діяльність яких спрямована на інструктування, інспектування, підготовку питань на сесію ради та засідання виконавчого комітету, інформаційне забезпечення, здійснення контрольних заходів. Типові штати апаратів виконавчих комітетів місцевих рад визначені в додатках №1-5 до постанови Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 р. № 1349 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 3 травня 1999 р. № 758).

Оскільки питання про утворення апарату місцевої ради та її виконкому належить до компетенції самої місцевої ради, то на практиці їх організація характеризується суттєвим розмаїттям. Зокрема, у Вінниці, Івано-Франківську, Львові, Херсоні та інших містах апарат є спільним для відповідної ради та її виконкому. У Білій Церкві, Миколаєві, Фастові, Черкасах та інших містах апарати місцевої ради і її виконкому є відокремленими один від одного.

Відрізняються апарати виконкомів один від одного і за своєю структурою. Наприклад, апарат виконкому Львівської міської ради складається з таких підрозділів: відділу кадрів; організаційного відділу; юридичного відділу; відділу бухгалтерського обліку й звітності; сектора взаємодії з правоохоронними органами та з питань мобілізаційної і оборонної роботи; сектору товарно-матеріального забезпечення. Порівняно зі Львівським, апарат виконавчого комітету Фастівської міської ради є простішим за структурою і складається з чотирьох відділів: загального, з

юридично-правових питань, фінансово-господарського, по роботі із зверненнями громадян. До апарату виконкому Білоцерківської міської ради входять загальний, юридичний відділи, відділ кадрової роботи та з питань служби в органах місцевого самоврядування, відділ листів і прийому громадян, бухгалтерія. Правовий статус, основні завдання і функції підрозділів апарату виконкому закріплюються у відповідних положеннях. Так, основними завданнями організаційного відділу є узагальнення пропозицій і формування перспективних і поточних планів діяльності виконавчих органів; розподіл питань, що готуються на засідання виконавчого комітету для надання пропозицій, доповнень та зауважень іншим виконавчим органам; формування порядку денного засідання виконкому, направлення рішень виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови виконавцям; контроль щодо строків виконання рішень та розпоряджень.

Завданням юридичного відділу (служби) є надання висновків щодо відповідності рішень виконкому та розпоряджень голови чинному законодавству. Розгляд проектів цих рішень без попереднього опрацювання в юридичному підрозділі не допускається. Відділ кадрів створюється для проведення контролю за дотриманням єдиної системи роботи з кадрами, методичного керівництва цією роботою в підрозділах виконавчих органів місцевої ради.

4. Система, будова, порядок утворення і форми роботи відділів, управлінь, комісій та інших виконавчих органів рад

Згідно зі ст. 54 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» сільська, селищна, міська, районна в місті рада в межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих

органів рад. Ці органи є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної в місті ради. Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються і звільняються з посади відповідним головою, головою районної в місті ради одноособово, а у випадках, передбачених законом, — за погодженням з органами виконавчої влади.

Положення про відділи, управління та інші виконавчі органи затверджуються радою.

Крім місцевої ради рішення про створення окремого виконавчого органу в структурі місцевої ради може приймати Верховна Рада України. Наприклад, створення міськими й районними в містах радами служби у справах неповнолітніх було передбачено ст. 1 Закону України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх».

Система виконавчих органів кожної ради створюється залежно від різних факторів — чисельності мешканців територіальної громади, географічного положення, кількості державних і комунальних підприємств, установ, організацій, розташованих на відповідній території, практики створення таких органів та ін. Наприклад, до виконавчих органів Сумської міської ради належать: департамент комунальної власності, ряд управлінь: економіки; архітектури та містобудування; капітального будівництва; житлово-комунального господарства; з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення; торгівлі й побуту; освіти; охорони здоров'я; праці та соціального захисту населення; з питань розвитку підприємництва та інвестицій; фінансове управління; відділи — державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності; з питань взаємодії з правоохоронними органами та оборонно-мобілізаційної роботи; у справах сім'ї та молоді; інформаційно-аналітичної роботи і внутрішньої політики; культури; фізичної культури та спорту; з гуманітарних питань; транспорту; архівний відділ; відділ

інформаційних технологій, а також адміністративна комісія.

Управління, відділи та інші виконавчі органи є органами, на які покладено функції виконавчо-розпорядчої діяльності в різних сферах управління. Залежно від обсягу й характеру компетенції всі управління, відділи та інші виконавчі органи можна поділити на галузеві й функціональні. Галузевими є органи, які створюються радою для керівництва відповідною галуззю місцевого управління (житлове господарство, соціальна сфера, земельні відносини, культура, освіта, охорона здоров'я та довкілля тощо).

Функціональними є відділи й управління, які здійснюють координаційно-регулюючу або контрольну діяльність (фінансове управління, контрольна інспекція тощо).

Галузеві й функціональні виконавчі органи місцевих рад мають різне найменування — відділи, управління та виконавчі органи. На практиці місцеві ради створюють головні управління (м. Харків), адміністрації (м. Одеса), департаменти (м. Львів), комісії, комітети, служби.

Положеннями про виконавчі органи, які приймаються на сесії відповідної ради, регулюється правовий статус відділів і управлінь, визначаються їх функції, завдання, повноваження, структура, взаємовідносини й зв'язки, матеріально-фінансова основа. За структурою управління та відділи різняться залежно від функцій та завдань, що закріплені за ними. У самостійних виконавчих органах, як правило, виокремлюються такі внутрішні ланки: керівництво, апарат при керівництві, відділи, сектори, можуть створюватися госпрозрахункові підрозділи.

Основною організаційною формою роботи відділів та управлінь є персональна діяльність керівника. Відповідно до положення про виконавчий орган, керівник (начальник, завідувач): керує діяльністю і несе персональну відповідальність за виконання покладених на орган завдань; розподіляє обов'язки між заступниками; видає в межах своєї компетенції накази,

контролює їх виконання; подає голові пропозиції щодо штатного розпису та кошторису видатків на утримання органу; розпоряджається коштами, переданими для фінансування витрат на утримання підвідомчої мережі та виконання програм у окремій сфері; представляє орган у взаємовідносинах з фізичними та юридичними особами; забезпечує координацію діяльності структурних підрозділів, контролює ведення діловодства; виконує інші повноваження згідно із законодавством.

5 . Функції та компетенція виконавчих органів місцевих рад

Виконавчі органи місцевих рад здійснюють різні функції, які можуть бути класифіковані на певні групи. Залежно від сфери діяльності вирізняють політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну функції. Як органи, що створюються місцевою радою для безпосереднього керівництва відповідною галуззю місцевого господарства, виконавчі органи здійснюють планування, прогнозування, облік, контроль, координацію і здійснення кадрової політики.

Для виділення виконавчих органів серед інших організаційних структур територіальної громади в основу класифікації можна покласти й характер діяльності цих органів. Залежно від цього їх функції поділяються на: організаційні — діяльність, що безпосередньо спрямована на надання депутатам місцевої ради інформаційної та юридичної допомоги у здійсненні їх повноважень; виконавчі — діяльність, яка має спрямування на реалізацію рішень ради, а також рішень, прийнятих іншими органами державної влади; розпорядчі — діяльність, що характеризується самостійним розглядом та вирішенням питань, віднесених законодавством до відання виконавчих органів; правоохоронні — діяльність, спрямована на забезпечення прав та свобод членів територіальної громади, підприємств і організацій, які функціонують на відповідній території.

Згідно з функціями виконавчих органів встановлюється їх компетенція.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає такі сфери відання виконавчих органів: соціально-економічний та культурний розвиток, планування і облік, бюджет, фінанси та ціни; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування; громадське харчування, транспорт і зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура та спорт; регулювання земельних відносин і охорона навколишнього природного середовища; соціальний захист населення; зовнішньоекономічна діяльність; оборонна робота; забезпечення законності, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян.

Повноваження виконавчих органів розділяються на власні (самоврядні) й делеговані. Крім значного переліку повноважень, що має місце в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», повноваження виконавчих органів закріплюються в галузевому законодавстві (наприклад, у законах України «Про нафту і газ», «Про охорону атмосферного повітря», «Про меліорацію земель», «Про гідрометеорологічну діяльність», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про позашкільну освіту») тощо.

Лекція 6. Правовий статус і організація роботи посадових осіб місцевого самоврядування

Питання:

1. Основи правового статусу і повноваження голови місцевої рад.
2. Організація роботи секретаря місцевої ради.
3. Основи правового статусу і повноваження голови обласної і районної ради.
4. Організація роботи заступника голови обласної та районної ради.

1. Основи правового статусу і повноваження голови місцевої ради

Відповідно до статті 42 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", повноваження сільського, селищного, міського голови починаються з моменту оголошення відповідною сільською, селищною, міською виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання і закінчуються в момент вступу на цю посаду іншої обраної відповідно до закону особи, крім випадків дострокового припинення його повноважень. У разі дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови чи неможливості виконання ним своїх повноважень повноваження сільського, селищного, міського голови здійснює секретар відповідної сільської, селищної, міської ради. Секретар сільської, селищної, міської ради тимчасово здійснює вказані повноваження з моменту дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови і до моменту вступу на посаду новообраного сільського, селищного, міського голови відповідно до закону.

Повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути припинені достроково у випадках, передбачених Законодавством. У разі дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського

голови відповідна рада призначає і проводить вибори сільського, селищного, міського голови замість того, який вибув, згідно із Законом України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" у стотридцятиденний період з моменту дострокового припинення його повноважень.

Сільський, селищний, міський голова:

- 1) забезпечує здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції і законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;
- 2) організує в межах, визначених цим Законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету;
- 3) підписує рішення ради та її виконавчого комітету;
- 4) вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради;
- 5) вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради;
- 6) вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури і штатів виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету;
- 7) здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету;
- 8) скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради;
- 9) забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затверджені радою програми, бюджет і звіти про їх виконання;
- 10) призначає на посади і звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, які

належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів;

11) скликає загальні збори громадян за місцем проживання;

12) забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету;

13) є розпорядником бюджетних коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою;

14) представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства;

15) звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів;

16) укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради;

17) веде особистий прийом громадян;

18) забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань;

19) здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені цим та іншими законами, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів;

20) видає розпорядження у межах своїх повноважень;

21) забезпечує в межах повноважень, визначених законодавством, організацію охорони громадського порядку і громадську безпеку на

відповідній території, дотримання законності та належну організацію роботи місцевої міліції;

22) вносить до головних управлінь, управлінь Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві й Севастополі пропозиції щодо призначення на посади і звільнення з посад працівників місцевої міліції, їх заохочення або притягнення до відповідальності.

Сільський, селищний, міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень.

При здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним - перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради сільський, селищний, міський голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін.

2. Організація роботи секретаря місцевої ради

Згідно зі ст. 50 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", секретар сільської, селищної, міської ради обирається за пропозицією сільського, селищного, міського голови відповідною радою з числа її депутатів та працює в раді на постійній основі. У разі звільнення з посади секретаря ради у випадку відсутності сільського, селищного, міського голови, у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень, сільська, селищна, міська рада із свого складу за пропозицією однієї третини депутатів

від загального складу відповідної ради обирає секретаря ради, який працює в раді на постійній основі.

Секретар сільської, селищної, міської ради не може суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої роботи в позаурочний час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законом.

Секретар сільської, селищної, міської ради:

- 1) у випадку, передбаченому частиною першою ст. 42 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", здійснює повноваження сільського, селищного, міського голови;
- 2) скликає сесії ради у випадках, передбачених частиною шостою ст. 46 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради;
- 3) веде засідання ради та підписує її рішення у випадках, передбачених частиною шостою ст. 46 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні";
- 4) організує підготовку сесій ради, питань, що вносяться на розгляд ради;
- 5) забезпечує своєчасне доведення рішень ради до виконавців і населення, організує контроль за їх виконанням;
- 6) за дорученням сільського, селищного, міського голови координує діяльність постійних та інших комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їх рекомендацій;
- 7) сприяє депутатам ради у здійсненні їх повноважень;
- 8) організує за дорученням ради відповідно до законодавства здійснення заходів, пов'язаних з підготовкою і проведенням референдумів та виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування;

9) забезпечує зберігання у відповідних органах місцевого самоврядування офіційних документів, пов'язаних з місцевим самоврядуванням відповідної територіальної громади, забезпечує доступ до них осіб, яким це право надано у встановленому порядку;

10) вирішує за дорученням сільського, селищного, міського голови або відповідної ради інші питання, пов'язані з діяльністю ради та її органів.

Секретар сільської ради може за рішенням ради одночасно здійснювати повноваження секретаря виконавчого комітету відповідної ради.

Повноваження секретаря сільської, селищної, міської ради можуть бути достроково припинені за рішенням відповідної ради.

3. Основи правового статусу і повноваження голови обласної і районної ради

Голова районної, обласної, районної у місті (в разі її створення) ради обирається відповідною радою з числа її депутатів у межах строку повноважень ради таємним голосуванням.

Голова ради виконує свої обов'язки до обрання голови ради нового скликання, крім випадків дострокового припинення повноважень голови ради відповідно до законодавства.

Голова ради працює у раді на постійній основі, не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток.

У своїй діяльності голова ради є підзвітним раді і може бути звільнений з посади радою, якщо за його звільнення проголосувало не менш як дві третини депутатів від загального складу ради шляхом таємного голосування.

Питання про звільнення голови ради може бути внесено на розгляд ради на вимогу не менше третини депутатів від загального складу ради.

Голова районної, обласної, районної у місті ради:

- 1) скликає сесії ради, повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради, веде засідання ради;
- 2) забезпечує підготовку сесій ради і питань, що вносяться на її розгляд, доведення рішень ради до виконавців, організує контроль за їх виконанням;
- 3) представляє раді кандидатури для обрання на посаду заступника голови ради; вносить на затвердження ради пропозиції щодо структури органів ради, її виконавчого апарату, витрат на їх утримання;
- 4) вносить раді пропозиції щодо утворення і обрання постійних комісій ради;
- 5) координує діяльність постійних комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їх рекомендацій;
- 6) організує подання депутатам допомоги у здійсненні ними своїх повноважень;
- 7) організує відповідно до законодавства проведення референдумів та виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування;
- 8) організує роботу президії (колегії) ради (у разі її створення);
- 9) призначає і звільняє керівників та інших працівників структурних підрозділів виконавчого апарату ради; здійснює керівництво виконавчим апаратом ради;
- 10) є розпорядником коштів, передбачених на утримання ради та її виконавчого апарату;
- 11) підписує рішення ради, протоколи сесій ради;
- 12) забезпечує роботу по розгляду звернень громадян; веде особистий прийом громадян;
- 13) забезпечує гласність у роботі ради та її органів, обговорення громадянами проектів рішень ради, важливих питань місцевого значення,

вивчення громадської думки, оприлюднює рішення ради;

14) представляє раду у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, трудовими колективами,

15) адміністрацією підприємств, установ, організацій і громадянами, а також у зовнішніх відносинах відповідно до законодавства;

16) за рішенням ради звертається до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів;

17) звітує перед радою про свою діяльність не менше одного разу на рік, а на вимогу не менш як третини депутатів - у визначений радою термін;

18) вирішує інші питання, доручені йому радою.

Голова районної, обласної, районної у місті ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

4. Організація роботи заступника голови обласної і районної ради

Згідно зі ст. 56 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", заступник голови районної, обласної, районної у місті (в разі її створення) ради обирається відповідною радою у межах строку її повноважень з числа депутатів цієї ради шляхом таємного голосування і здійснює свої повноваження до обрання заступника голови ради нового скликання, крім випадків дострокового припинення його повноважень.

Заступник голови ради може бути достроково звільнений з посади за рішенням ради, яке приймається шляхом таємного голосування. Питання про його звільнення може бути внесено на розгляд ради на вимогу не менш як третини депутатів від загального складу ради або голови ради.

Заступник голови ради в разі відсутності голови ради або неможливості

виконання ним своїх обов'язків з інших причин здійснює повноваження голови відповідної ради.

Заступник голови ради працює у раді на постійній основі. На нього поширюються вимоги щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені цим законодавством для голови ради.

Лекція 7. Порядок формування представницьких органів місцевого самоврядування

Питання:

1. Основні засади місцевих виборів.
2. Види місцевих виборів і строки їх призначення.
3. Порядок утворення виборчих комісій і формування списків виборців.
4. Порядок висування кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови.
5. Загальні положення щодо проведення голосування та встановлення результатів виборів.

1. Основні засади місцевих виборів

Відповідно до Закону України від 06.04.2004р. № 1667 «Про вибори депутатів Верховної ради АРК, міських рад та сільських селищних, міських голів», депутати сільських, селищних, міських рад та сільські, селищні, міські голови обираються громадянами України, які належать до відповідних територіальних громад. Депутати районних, обласних рад обираються громадянами України, які належать до відповідних територіальних громад у межах району, області. Депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим обираються громадянами України, які проживають на території Автономної Республіки Крим.

Вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється вся територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища.

Вибори депутатів міських рад проводяться за пропорційною системою:

депутати обираються за виборчими списками кандидатів у депутати (далі - виборчі списки) від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм.

Вибори депутатів районних у містах рад проводяться за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідного району у місті.

Вибори депутатів районних рад проводяться за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідного району.

Вибори депутатів обласних рад, міст Києва та Севастополя проводяться за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідної області, міст Києва й Севастополя, згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм.

Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим проводяться за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами Автономної Республіки Крим.

Вибори сільських, селищних, міських голів проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному окрузі, межі якого збігаються з межами села (кількох сіл,

жителі яких добровільно об'єдналися в сільську громаду), селища, міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм.

Участь громадян України в місцевих виборах є добровільною. Ніхто не може бути примушений до участі або неучасті у виборах.

Право голосу на місцевих виборах мають громадяни України, які належать до відповідних територіальних громад, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років (далі - виборці). Право голосу на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим мають виборці, які проживають на території Автономної Республіки Крим.

Не мають права голосу на місцевих виборах громадяни України, визнані судом недієздатними, і громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі.

Місцеві вибори є рівними. Громадяни України беруть участь у місцевих виборах на рівних засадах.

Місцеві вибори є прямими, вільними і таємними.

Депутатом та сільським, селищним, міським головою може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг вісімнадцяти років і має право голосу відповідно до статті 70 Конституції України.

Депутатом, сільським, селищним, міським головою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку.

Виборчий процес включає такі етапи:

- 1) складання списків виборців;
- 2) формування виборчих комісій;
- 3) утворення територіальних виборчих округів;
- 4) утворення виборчих дільниць;
- 5) висування та реєстрація кандидатів у депутати й кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови;

- б) проведення передвиборної агітації;
- 7) голосування (повторне голосування);
- 8) підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування і результатів місцевих виборів.

Рішення органів державної влади і органів місцевого самоврядування, що стосуються місцевих виборів та зачіпають законні права громадян, а також рішення виборчих комісій доводяться до відома громадян через друковані засоби масової інформації або в разі неможливості оприлюднюються в інший спосіб у семиденний строк з дня їх прийняття, якщо інше не передбачено законом.

2. Види місцевих виборів і строки їх призначення

Місцеві вибори можуть бути черговими, позачерговими, повторними, проміжними або першими (в разі формування нових місцевих рад (далі - перші місцеві вибори)).

Чергові місцеві вибори проводяться у зв'язку із закінченням визначеного Конституцією України строку повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради та сільського, селищного, міського голови. Рішення про проведення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів приймає Верховна Рада України. Рішення про проведення чергових виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим відповідно до Конституції України.

Чергові вибори депутатів та сільських, селищних, міських голів відбуваються одночасно з виборами народних депутатів України.

Позачергові місцеві вибори призначаються Верховною Радою України у разі дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради, сільського, селищного, міського голови.

Повторні вибори депутата (депутатів) призначаються територіальною виборчою комісією в порядку, встановленому Законом, у разі визнання виборів депутата (депутатів) у цьому окрузі недійсними або такими, що не відбулися, або в разі визнання особи такою, яка відмовилася від депутатського мандата. Повторні вибори сільського, селищного, міського голови призначаються територіальною виборчою комісією в порядку, встановленому Законом, у разі визнання місцевих виборів недійсними або такими, що не відбулися, або в разі визнання особи такою, яка відмовилася від посади сільського, селищного, міського голови.

Проміжні вибори депутата призначаються територіальною виборчою комісією в порядку, встановленому цим Законом, у разі дострокового припинення повноважень депутата, обраного в цьому одномандатному окрузі.

Чергові місцеві вибори призначаються не пізніше як за 100 днів до дня виборів, а їх виборчий процес розпочинається за 90 днів до дня виборів.

Позачергові місцеві вибори призначаються не пізніше як за 70 днів до дня виборів, а їх виборчий процес розпочинається за 60 днів до дня виборів.

Відповідна виборча комісія оголошує про початок виборчого процесу позачергових місцевих виборів не пізніше ніж за п'ять днів до його початку.

Повторні місцеві вибори проводяться в останню неділю шістдесятиденного строку з дня оприлюднення територіальною виборчою комісією рішення про їх призначення. Рішення про призначення повторних місцевих виборів приймається територіальною виборчою комісією не пізніш як у тридцятиденний строк з дня прийняття рішення про визнання місцевих виборів у цьому окрузі недійсними або такими, що не відбулися, або у разі визнання особи такою, яка відмовилася від депутатського мандата або посади сільського, селищного, міського голови.

Проміжні місцеві вибори проводяться в останню неділю шістдесятиденного строку з дня опублікування рішення про

призначення виборів. Рішення про призначення проміжних виборів депутата приймається територіальною виборчою комісією не пізніше як у тридцятиденний строк з дня дострокового припинення повноважень депутата, обраного у відповідному виборчому окрузі.

Перші місцеві вибори призначаються не пізніше як за 100 днів до дня виборів, а місцеві вибори призначаються на неділю.

Орган, який відповідно до ст. 14 Закону України «Про вибори депутатів Верховної ради АРК, міських рад та сільських селищних, міських голів» прийняв рішення про призначення позачергових, повторних, проміжних чи перших місцевих виборів, не пізніше як на третій день від дня його прийняття публікує рішення у друкованих засобах масової інформації або, у разі неможливості, оприлюднює в інший визначений ним спосіб, а також доводить вказане рішення до відома Центральної виборчої комісії в цей же строк.

3. Порядок утворення виборчих комісій і формування списків виборців

Виборчі комісії місцевих виборів є спеціальними колегіальними органами, уповноваженими організовувати підготовку й проведення відповідних місцевих виборів і забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства України про місцеві вибори. Виборчі комісії місцевих виборів діють на підставі, в межах та у спосіб, встановлені Конституцією України, цим та іншими законами України.

До складу виборчої комісії, яка здійснює організацію підготовки та проведення відповідного виду місцевих виборів у відповідній адміністративно-територіальній одиниці чи територіальній громаді, можуть входити громадяни України, які мають право голосу на цих місцевих виборах.

Особа може одночасно входити до складу тільки однієї виборчої

комісії.

Голова, заступник голови, секретар виборчої комісії Автономної Республіки Крим, а також не менше третини інших членів цієї комісії повинні мати вищу юридичну освіту.

Територіальна виборча комісія формується відповідною сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою, Верховною Радою Автономної Республіки Крим не пізніше як за 90 днів до дня виборів у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії у кількості не менше 8 і не більше 15 осіб за поданнями керівних органів місцевих організацій партій (блоків) (не більш як на одну особу). Якщо число подань від місцевих організацій партій (блоків) перевищує 15, то їх участь у формуванні територіальної виборчої комісії визначається за допомогою жеребкування. Порядок жеребкування встановлюється Центральною виборчою комісією. Зазначені подання, до яких додаються заяви осіб, запропонованих до складу відповідної територіальної виборчої комісії, про згоду на участь у її роботі, вносяться до відповідної ради не пізніше ніж за 95 днів до дня виборів.

Районна організація партії або відповідний виборчий блок може подавати кандидатури для включення до складу районної виборчої комісії, а також до виборчих комісій, які формуються сільськими, селищними, міськими радами у селах, селищах, містах, розташованих у межах району.

У разі, якщо в установленний строк не надійшли подання щодо складу територіальної виборчої комісії або якщо кількість запропонованих до складу виборчої комісії осіб становить менше 8, територіальна виборча комісія утворюється відповідною місцевою радою, Верховною Радою Автономної Республіки Крим за поданням відповідно сільського, селищного, міського голови або голови районної, районної у місті, обласної ради, Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим з обов'язковим включенням поданих кандидатур від місцевих організацій партій (блоків).

Дільнична виборча комісія утворюється відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як за 35 днів до дня виборів у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії за поданням (не більш як на одну особу) керівного органу районної, районної у місті, міської організації партії (блоку) та відповідними кандидатами в депутати по одномандатних виборчих округах, які самовисунулися, а також відповідними кандидатами на посаду сільського, селищного, міського голови.

Відповідно до статті 31 Закону України «Про вибори депутатів Верховної ради АРК, міських рад та сільських селищних, міських голів», для підготовки та проведення голосування з місцевих виборів виконавчі органи сільських, селищних, міських (у містах, де немає районних у місті рад), районних у містах рад або органи (посадові особи), які відповідно до закону здійснюють їх повноваження, складають списки виборців по кожній звичайній виборчій дільниці на основі відомостей Державного реєстру виборців. Відомості щодо громадян, які проживають на відповідній території, подаються у вигляді загального списку виборців на паперовому носії та в електронному вигляді відповідному сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради або іншій особі, яка відповідно до закону здійснює його повноваження, відповідними органами ведення Державного реєстру виборців не пізніш як за 45 днів до дня виборів. Один примірник списку підписується керівником органу ведення Державного реєстру виборців на кожній сторінці.

До списку виборців включаються виборці, які належать до відповідної територіальної громади і мають право голосу на відповідних місцевих виборах. Виборець може бути включений до списку виборців тільки на одній виборчій дільниці.

Порядок висування кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови

Висування кандидатів у депутати і кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови розпочинається за 70 днів і закінчується за 40 днів до дня місцевих виборів.

Право висування кандидатів у депутати і кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови реалізується виборцями через місцеві організації партій (блоки) або шляхом самовисування у порядку, передбаченому Законом України «Про вибори депутатів Верховної ради АРК, міських рад та сільських селищних, міських голів».

Місцева організація партії або виборчий блок організацій партій, утворений відповідно до Закону, може висувати кандидатів на місцевих виборах за умови, що зазначені організації партій зареєстровані у встановленому законом порядку, а відповідні партії зареєстровані не пізніше як за триста шістдесят п'ять днів до дня виборів.

Висування кандидатів місцевою організацією партії проводиться на зборах (конференціях) цієї організації, а блоком - на між партійних зборах (конференціях) відповідних місцевих організацій партій, які входять до блоку.

Територіальна виборча комісія реєструє кандидатів у депутати в багатомандатному окрузі, включених до виборчого списку місцевої організації партії (блоку), за умови отримання таких документів:

- 1) заяви про реєстрацію кандидатів у депутати;
- 2) копії свідоцтва про реєстрацію місцевої організації партії (місцевих організацій партій, що входять до блоку);
- 3) копії угоди про утворення виборчого блоку політичних партій;
- 4) витягу з протоколу конференції (зборів) кожної місцевої організації партії, що входить до складу блоку, про утворення виборчого блоку на місцевому рівні;
- 5) угоди про утворення виборчого блоку;

6) витягу з протоколу зборів (конференції) місцевої організації партії міжпартійних зборів (конференції) місцевих організацій партій, що входять до блоку) про висунення кандидатів у депутати від партії (блоку);

7) виборчого списку кандидатів у депутати від місцевої організації партії (блоку) за формою, затвердженою Центральною виборчою комісією не пізніше ніж за 90 днів до дня виборів;

8) заяв осіб, включених до виборчого списку місцевої організації партії (блоку), про згоду балотуватися кандидатом у депутати від цієї місцевої організації партії (блоку);

9) автобіографій осіб, включених до виборчого списку місцевої організації партії (блоку);

10) передвиборної програми місцевої організації партії (блоку), викладеної державною мовою, обсягом до трьох тисяч друкованих знаків;

11) декларації про майно і доходи кожного кандидата у депутати за останній рік;

12) фотографій осіб, включених до виборчого списку місцевої організації партії (блоку), за розмірами та у кількості, встановленими територіальною виборчою комісією;

13) підписних листів.

Подання документів до територіальної виборчої комісії для реєстрації кандидатів у депутати в багатомандатному окрузі починається за 60 днів і закінчується за 40 днів до дня виборів.

5. Загальні положення щодо проведення голосування та встановлення результатів виборів

Відповідно до ст. 66 Закону України «Про вибори депутатів Верховної ради АРК, міських рад та сільських селищних, міських голів» голосування проводиться в день місцевих виборів з сьомої до двадцять другої години.

Дільнична виборча комісія не раніше як за сорок п'ять хвилин до початку голосування проводить засідання, під час якого відкривається сейф (металева шафа) з виборчими бюлетенями. Голова дільничної виборчої комісії на підставі витягу із протоколу кожної територіальної виборчої комісії про передачу виборчих бюлетенів дільничній виборчій комісії оголошує кількість виборчих бюлетенів для голосування у кожному виді місцевих виборів та окремо у кожному окрузі, в яких проводиться голосування на виборчій дільниці, отриманих дільничною виборчою комісією. Ці відомості заносяться до відповідних протоколів дільничної виборчої комісії про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці.

Виборець може перебувати у приміщенні для голосування протягом часу, необхідного для голосування.

Виборчий бюлетень заповнюється виборцем особисто в кабіні (кімнаті) для таємного голосування. Під час заповнення виборчого бюлетеня забороняється присутність інших осіб. Виборець, який внаслідок фізичних вад не може самостійно заповнити виборчий бюлетень, має право з відома голови або іншого члена дільничної виборчої комісії скористатися допомогою іншої особи, крім членів виборчої комісії, кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, уповноважених осіб місцевих організацій партій (блоків), довірених осіб кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, офіційних спостерігачів.

Виборець не має права передавати свої виборчі бюлетені іншим особам. Виборець може голосувати лише за одного кандидата в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, один список кандидатів у депутати від місцевої організації партії (блоку) у виборчому окрузі.

О двадцять другій годині голова дільничної виборчої комісії оголошує про закінчення голосування. Доступ до приміщення інших виборців

припиняється, після чого мають право проголосувати лише виборці, які знаходяться в приміщенні для голосування. Після виходу з приміщення для голосування останнього виборця приміщення зачиняється і в ньому залишаються тільки члени комісії та особи, яким законом надано право бути присутніми на засіданні дільничної виборчої комісії.

Під час проведення голосування не допускається закриття приміщень для голосування, припинення голосування, розкриття виборчих скриньок, підрахунок голосів до закінчення встановленого законом часу голосування.

Підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці здійснюється відкрито і гласно членами дільничної виборчої комісії на її засіданні, яке проводиться у тому ж приміщенні, де відбувалося голосування.

Територіальна виборча комісія на своєму засіданні на підставі протоколів відповідних дільничних виборчих комісій про підрахунок голосів виборців на відповідних дільницях, протоколів відповідних територіальних (окружних) виборчих комісій про підсумки голосування у відповідних виборчих округах не пізніше як на п'ятий день з дня місцевих виборів встановлює результати виборів депутатів у багатомандатному окрузі, про що складає протокол про підсумки голосування та результати виборів депутатів.

Територіальна виборча комісія не пізніше як на п'ятий день з дня встановлення результатів виборів у багатомандатному окрузі та в одномандатних округах офіційно оприлюднює результати місцевих виборів депутатів у місцевих друкованих засобах масової інформації. Список обраних депутатів публікується із зазначенням в алфавітному порядку прізвища, імені, по батькові, року народження, професії, посади (заняття), місця роботи, адреси місця проживання, партійності й назви місцевої організації партії (блоку), від яких обрано депутата, та обраних голів.

Лекція 8. Місцевий референдум як одна з головних форм місцевого самоврядування

Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення.

Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування.

На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади.

Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території.

Порядок призначення і проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми.

Відповідно до Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», місцева Рада народних депутатів призначає місцевий референдум на вимогу депутатів, що становлять не менш як половину від загального складу Ради народних депутатів, або на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право брати участь у референдумі.

Ініціативна група обласного, міського (міст республіканського і обласного підпорядкування), районного, районного в місті референдуму утворюється на зборах за участю не менш як 200 громадян України, а міського (міст районного підпорядкування), селищного і сільського референдуму - на зборах за участю не менш як 50 громадян України, які мають право на участь у референдумі і постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Перед початком зборів проводиться реєстрація учасників зборів, складається їх список із зазначенням прізвищ, імен та по батькові, місця проживання. На зборах обираються їх голова і секретар; подальший порядок денний повинен включати обговорення доцільності проведення референдуму та формулювання питання, що пропонується на нього винести.

У разі схвалення більшістю учасників зборів пропозиції про проведення референдуму та затвердження формулювання питання, що пропонується на нього винести, обирається ініціативна група, якій доручається організація збирання підписів громадян.

Ініціативна група всеукраїнського референдуму складається не менш як з 20 громадян України, які мають право брати участь у референдумі. Ініціативна група місцевого референдуму складається не менш як з 10 громадян України, які мають право брати участь у референдумі й постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Про проведення зборів складається протокол із зазначенням результатів голосування з питань порядку денного.

Документи проведених зборів - список їх учасників, протокол зборів, точне формулювання питання, що пропонується винести на референдум, і список членів ініціативної групи із зазначенням даних документів, які посвідчують їх особи, підписуються головою і секретарем зборів.

Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом і статутом територіальної громади.

Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання

місцевого самоврядування.

Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Від дня одержання свідоцтва про реєстрацію ініціативна група має право організовувати та безперешкодно здійснювати збирання підписів на листах для підписів громадян під вимогою про проведення референдуму (підписних листах).

Загальний термін збирання підписів з питання про проведення місцевого референдуму – один місяць від дня одержання свідоцтва про реєстрацію першої з створених по даному референдуму ініціативних груп.

На кожному підписному листі повинні бути найменування, порядковий номер ініціативної групи, порядковий номер підписного листа й формулювання питання, що пропонується винести на референдум. Форми підписних листів місцевих референдумів затверджуються Центральною комісією з всеукраїнського референдуму.

Для проведення голосування і підрахунку голосів під час проведення референдумів територія районів, міст, районів у містах, селищ міського типу і сільрад ділиться на ділянки для голосування.

Ділянки для голосування утворюються також у військових частинах, лікарнях та інших стаціонарних лікувальних закладах, місцях перебування громадян, розташованих у важкодоступних районах, а також на суднах, які

перебувають у день проведення референдуму в плаванні. Такі дільниці можуть бути утворені, якщо для цього є необхідні умови, при представництвах України за кордоном.

Дільниці для голосування утворюються районними, міськими, районними у містах, селищними і сільськими Радами народних депутатів або їх головами. У військових частинах дільниці для голосування утворюються відповідними Радами народних депутатів або їх головами за поданням командирів частин або військових з'єднань. На суднах, які перебувають у день проведення референдуму в плаванні, дільниці для голосування утворюються відповідними Радами народних депутатів або їх головами за місцем порту приписки судна. При представництвах України за кордоном такі дільниці утворюються Радами народних депутатів або їх головами за поданням Міністерства закордонних справ України.

Дільниці для голосування утворюються не пізніше як за 20 днів – до місцевого референдуму. У військових частинах, а також у важкодоступних районах, на суднах, які перебувають у день проведення референдуму у плаванні, дільниці для голосування утворюються в той же строк, а у виняткових випадках - не пізніш як за п'ять днів до референдуму.

Дільниці для голосування утворюються з кількістю від 20 до 3000 громадян, які мають право брати участь у референдумі, а в необхідних випадках - з меншою або більшою кількістю громадян.

Відповідна Рада народних депутатів або її голова сповіщає громадян про межі кожної дільниці для голосування з зазначенням місця знаходження дільничної комісії по референдуму і приміщення для голосування.

Обласна, районна, міська, районна в місті, селищна, сільська комісія з референдуму утворюється відповідно Радою народних депутатів або її головою не пізніш як за півтора місяця до всеукраїнського і 25 днів - до місцевого референдуму у складі 9-19 членів комісії.

Представники до складу комісій з референдуму висуваються

кримськими республіканськими, обласними, районними, міськими, районними в містах органами політичних партій, масових рухів, громадських організацій або їх виконавчими органами, первинними організаціями політичних партій, масових рухів, трудовими колективами або їх радами, колективами професійно-технічних, середніх спеціальних і вищих навчальних закладів, зборами громадян за місцем проживання і військовослужбовців по військових частинах.

Голова, заступники голови і секретар комісії з референдуму обираються на першому засіданні відповідної комісії.

Під час референдуму голосування проводиться в день референдуму з 7 до 20 години. Про час і місце голосування дільнична комісія з референдуму сповіщає громадян не пізніше як за десять днів до референдуму.

На дільницях, утворених у військових частинах, у важкодоступних районах, на суднах, які перебувають в день референдуму у плаванні, дільнична комісія може оголосити голосування закінченим раніше 20 години, якщо проголосували всі громадяни, включені в список.

Голосування проводиться в спеціально відведених приміщеннях, в яких повинні бути обладнані в достатній кількості кабінки або кімнати для таємного голосування, визначені місця видачі бюлетенів і встановлені скриньки для голосування. Скриньки для голосування встановлюються таким чином, щоб громадяни, підходячи до них, обов'язково проходили через кабінки або кімнати для таємного голосування.

Закони, інші рішення, прийняті референдумом, обнародуються у встановленому законодавством України порядку опублікування правових актів Верховної Ради України та місцевих Рад народних депутатів і вводяться в дію з моменту їх опублікування, якщо у самому законі, рішенні не визначено інший строк.. Датою прийняття закону, рішення вважається день проведення референдуму.

Лекція 9. Правові основи організації роботи депутатів місцевих рад

Питання:

1. Організація роботи депутатів місцевих рад у радах.
2. Організація роботи депутатів місцевих рад у виборчих округах.
3. Депутатські запити, звернення, запитання, порядок їх внесення і розгляду.
4. Гарантії діяльності депутатів місцевих рад.

1. Організація роботи депутатів місцевих рад у радах

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. визначає депутата як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради. Він наділяється всією повнотою прав, необхідних для забезпечення його реальної участі в діяльності ради та її органів.

Для ефективного здійснення своїх повноважень депутат місцевої ради має *право* обирати і бути обраним до органів ради, пропонувати питання для розгляду радою та її органами; вносити пропозиції і зауваження до порядку денного засідань ради та її органів, вносити проекти рішень та поправки до них; висловлюватися щодо персонального складу утворюваних радою органів і кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються радою; порушувати питання про недовіру сільському, селищному, міському голові, розпуск органів, утворених радою, звільнення посадових осіб місцевого самоврядування; брати участь у дебатах, звертатися із запитами, ставити запитання доповідачам, співдоповідачам, головуючому на засіданні; вносити пропозиції про заслуховування на пленарному засіданні ради звіту чи інформації будь-якого органу або посадової особи, підзвітних чи підконтрольних раді, порушувати питання про необхідність перевірки роботи

підзвітних та підконтрольних раді органів, підприємств, установ, організацій; оголошувати на засіданнях ради та її органів тексти звернень, заяв, пропозицій громадян або їх об'єднань, якщо вони мають суспільне значення; об'єднуватися з іншими депутатами в депутатські групи, фракції.

Депутат місцевої ради має право ухвального голосу з усіх питань, що розглядаються на засіданнях ради та її органів, до складу яких він входить.

Депутат, який не входить до складу відповідного органу ради, може брати участь у його роботі з правом дорадчого голосу.

До *обов'язків* депутата місцевої ради в раді та її органах належить додержання Конституції і законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів, регламенту ради, інших нормативно-правових актів, що визначають порядок діяльності ради та її органів. Депутат місцевої ради, крім секретаря ради, голови районної в місті, районної, обласної ради та їх заступників, повинен входити до складу однієї з постійних комісій. Відповідно участь у роботі ради, постійних комісій та інших її органів, до складу яких він входить, та сприяння виконанню їх рішень є його обов'язком. Депутат зобов'язаний бути присутнім на пленарних засіданнях ради та її органів, до складу яких він входить. У разі неможливості бути присутнім на засіданні він повинен повідомити про це особу, яка очолює відповідний орган.

Крім того, депутат зобов'язаний виконувати доручення ради, її органів, сільського, селищного, міського голови чи голови ради, інформувати їх про виконання доручень.

Здійснюючи свої повноваження, він має дотримуватися *правил депутатської етики*, які полягають у тому, що депутат повинен керуватися загальнодержавними інтересами, інтересами громади чи виборців свого округу; не використовувати депутатський мандат в особистих інтересах чи в корисливих цілях; не принижувати честі й гідності виборців, інших депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та місцевого

самоврядування, підприємств, установ і організацій; не приймати гонорарів, подарунків, не отримувати винагород за дії, пов'язані зі здійсненням депутатських повноважень.

Основними *формами діяльності* депутатів у місцевій раді є участь у її пленарних засіданнях, робота в постійних і контрольних комісіях, підкомісіях, робочих групах, виконання доручень ради та її органів. Робота депутатів у раді здійснюється за планом, який затверджується щороку на пленарному засіданні ради. У плані може бути передбачена участь депутатів у сесіях, засіданнях постійних комісій, в апаратних нарадах, громадських слуханнях, у підготовці пропозицій щодо вдосконалення діючого законодавства, в проведенні масових заходів, що відбуваються на території громади.

2. Організація роботи депутатів місцевих рад у виборчих округах

Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини — виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Формами діяльності депутатів у виборчому окрузі є: прийом виборців; участь у засіданнях інших місцевих рад та їх органів, загальних зборах громадян за місцем проживання, засіданнях органів самоорганізації населення, що проводяться в межах його виборчого округу; звітування перед виборцями і зустрічі з ними.

У виборчому окрузі депутат зобов'язаний підтримувати зв'язок не тільки з виборцями, територіальною громадою, організаціями, які висунули його кандидатом у депутати, а й з колективами інших підприємств, установ, організацій, незалежно від форми власності, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, розташованими на

відповідній території. Він повинен вивчати громадську думку, потреби територіальної громади, інформувати про них раду та її органи, брати безпосередню участь у їх вирішенні.

Оскільки основним обов'язком депутата у виборчому окрузі є прийом виборців, він має визначити й оприлюднити час та місце прийому; вести його регулярно (не рідше одного разу на місяць); розглядати звернення членів громади, вживати заходів щодо забезпечення їх оперативного вирішення. Депутат представляє раду перед населенням, пояснює її позицію, а тому повинен не рідше одного разу на півріччя інформувати виборців про роботу ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, місцевого бюджету, рішень ради.

Депутат місцевої ради зобов'язаний не рідше одного разу на рік звітувати про свою роботу перед виборцями відповідного виборчого округу, об'єднаннями громадян. Звіт повинен містити відомості про діяльність у раді, її органах, виборчому окрузі, про прийняті радою та її органами рішення, про хід їх виконання та про особисту участь в обговоренні, прийнятті та в організації виконання цих рішень, доручень виборців свого округу. Строки проведення звітів визначає рада, затверджуючи певні графіки.

Доручення депутатів його виборці дають на зборах під час звітів чи зустрічей з питань, що впливають з потреб виборчого округу чи територіальної громади в цілому, не суперечать законодавству України і належать до відання місцевих рад та їх органів. Місцева рада та її органи аналізують доручення виборців і з урахуванням матеріальних, фінансових можливостей приймають рішення щодо їх реалізації. В організації виконання доручень виборців депутат місцевої ради зобов'язаний брати участь як одноособово, так і в складі постійних, тимчасових комісій або депутатської групи, утвореної з цією метою.

При здійсненні повноважень у виборчому окрузі депутат має право представляти виборців та інтереси територіальної громади в місцевих органах

виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах і організаціях незалежно від форми власності з питань, що належать до відання органів місцевого самоврядування відповідного рівня, та порушувати перед зазначеними органами, їх посадовими особами, керівниками правоохоронних та контролюючих органів питання, що торкаються інтересів виборців, вимагати їх вирішення; вносити на розгляд вказаних суб'єктів пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатськими повноваженнями у виборчому окрузі, брати участь у їх розгляді.

Депутат місцевої ради на території ради має право на невідкладний прийом посадовими особами місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ, організацій з питань депутатської діяльності. У разі виявлення порушень прав та законних інтересів громадян, інших порушень законності він має право вимагати припинення порушень або звернутися до місцевих органів влади, їх посадових осіб, правоохоронних і контролюючих органів з вимогою вжити заходів щодо припинення порушень законності.

3. Депутатські запити, звернення, запитання, порядок їх внесення і розгляду

Законом «Про статус депутатів місцевих рад» передбачена можливість подачі депутатом запитів, звернень і запитань при здійсненні повноважень у раді і у виборчому окрузі.

Відмінності депутатського запиту від депутатського звернення полягають у тому, що: а) депутатський запит подається з питань, які віднесені до відання ради, а звернення — з питань, пов'язаних з депутатською діяльністю; б) суб'єктами, до яких може бути подано запит, є посадові особи ради і її органів, сільський, селищний, міський голова, керівники підприємств, установ і організацій, які розташовані або зареєстровані на відповідній території, а депутата міської (міста обласного значення), районної, обласної ради — також голова

місцевої держадміністрації, його заступники, керівники відділів і управлінь; депутатське звернення подається до місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, керівників правоохоронних та контролюючих органів, підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідної ради; в) закон передбачає можливість внесення запиту не тільки депутатом одноособово, а й групою депутатів, звернення ж подається депутатом індивідуально; г) запит вноситься на пленарному засіданні ради або попередньо, підлягає включенню до порядку денного і в разі необхідності може обговорюватися. Для звернення така процедура не передбачена; г) якщо для подачі запиту потрібна його підтримка радою, то для звернення така вимога не встановлена; д) депутатське звернення повинно бути викладено в письмовій формі, а запит може бути внесений у письмовій чи усній формі.

Суб'єкти, до яких звернувся депутат місцевої ради, зобов'язані в десятиденний строк розглянути порушене питання і дати на нього відповідь, а в разі необхідності додаткового вивчення чи перевірки – не пізніше як у строк. Якщо звернення не може бути розглянуто в цей строк, депутату зобов'язані письмово повідомити про це з обґрунтуванням мотивів необхідності продовження строку.

Строк розгляду депутатського запиту визначає рада, яка може зобов'язати відповідний орган подати у встановлений нею строк звіт про виконання рішення за запитом. Орган чи посадова особа, до яких звернуто запит, зобов'язані в цей строк дати письмову відповідь раді й депутату, а якщо запит не може бути розглянутої цей строк, повинні письмово повідомити їм, запропонувавши інший строк, який не повинен перевищувати один місяць з дня одержання запиту.

Відповідь на запит у разі необхідності розглядається на пленарному засіданні.

Депутат має право дати оцінку відповіді на свій запит, за результатами чого може бути проведено обговорення, якщо на цьому наполягає не менше

чверті присутніх на засіданні депутатів.

Закон дає змогу депутату взяти участь у розгляді свого звернення, про що місцеві органи публічної влади та їх посадові особи, керівники підприємств, установ та організацій повинні йому повідомити завчасно, але не пізніше як за п'ять календарних днів. Якщо депутат не задоволений результатами розгляду свого звернення або якщо місцеві органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники підприємств, установ, організацій, розташованих на території ради, ухиляються від вирішення порушеного у зверненні питання у встановлений строк, він має право внести депутатський запит.

Отже, *депутатський запит* — це *підтримана радою* вимога депутата місцевої ради до посадових осіб ради і її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які розташовані або зареєстровані на відповідній території, а депутата міської (міста обласного значення), районної, обласної ради — також до голови місцевої державної адміністрації, його заступників, керівників відділів і управлінь *з питань, які віднесені до відання ради*.

Депутатське звернення — викладена в письмовій формі вимога депутата місцевої ради *з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю*, до місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також керівників правоохоронних та контролюючих органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, здійснити певні дії, вжити заходів чи дати офіційне роз'яснення з питань, віднесених до їх компетенції.

Депутатське запитання — це засіб одержання депутатом місцевої ради інформації або роз'яснення з тієї чи іншої проблеми. Відповідь на нього може бути оголошена на сесії ради або дана депутату в індивідуальному порядку. Запитання не включається до порядку денного сесії, не обговорюється і рішення по ньому не приймається.

4. Гарантії діяльності депутатів місцевих рад

Гарантії діяльності являють собою невід'ємний елемент правового статусу депутатів місцевих рад, є системою умов і заходів, що забезпечують належні умови для реалізації прав, обов'язків та ефективного здійснення народними обранцями своєї діяльності. Залежно від характеру гарантії депутатської діяльності можна розподілити на дві групи: загальні спеціальні. Загальні гарантії не спрямовані безпосередньо на створення оптимальних умов діяльності депутатів, а забезпечують їх побіжно, впливаючи на суспільство в цілому. Спеціальні гарантії мають суто юридичний зміст, «вузьке» спрямування і спеціально закріплені в законодавстві.

Гарантіями загального характеру є демократичний, правовий, соціальний характер української держави, конституційне закріплення народовладдя, рівності й рівноправності, гласності, політичного та ідеологічного плюралізму, закріплення і гарантування місцевого самоврядування, відповідний рівень інформаційного розвитку, рівня освіти, культури, правової культури. Що ж до *спеціальних гарантій*, то, відповідно до п. 11 ст. 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», гарантії депутатської діяльності визначаються Конституцією України, законом «Про місцеве самоврядування в Україні», законом про статус депутата, іншими законодавчими актами (наприклад, Кодексом законів України про працю, Кримінальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення тощо).

На сьогодні система гарантій встановлюється виключно законодавчо, хоча механізм їх реалізації може регламентуватися підзаконними актами, до яких, зокрема, можна піднести постанову Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2002 року № 1738 «Про порядок та умови безплатного проїзду депутатів місцевих рад». Згідно з ч. 2 ст. 30 Закону «Про статус депутатів місцевих рад», місцеві ради та їх органи забезпечують необхідні умови для ефективного здійснення депутатами місцевих рад їх повноважень. Виходячи

зі змісту цієї норми, можна зробити висновок про можливість правового регулювання окремих аспектів здійснення гарантій локальними актами — рішеннями ради.

За змістом та цільовим призначенням гарантії діяльності депутатів місцевих рад поділяються на особисті, організаційні, соціальні й трудові. *Особистими гарантіями* депутатів місцевих рад є депутатський імунітет та індемнітет. Чинне законодавство передбачає тільки окремі елементи імунітету депутатів місцевих рад: 1) право порушити кримінальну справу проти депутата мають тільки суд чи прокурор; 2) застосування запобіжного заходу щодо депутата у вигляді підписки про невиїзд чи взяття під варту можливе виключно судом; 3) про кримінальне переслідування депутата має бути поінформована місцева рада. Індемнітет полягає у звільненні депутата від відповідальності за висловлювання чи виступи при виконанні своїх повноважень і закріплений у п. 4 ст. 30 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

Серед *організаційних гарантій* діяльності депутатів місцевих рад можна виокремити звільнення від виробничих або службових обов'язків для виконання депутатських повноважень; надання відстрочки від призову на строкову військову чи альтернативну службу; звільнення від проходження навчальних зборів; забезпечення необхідною інформацією, надання юридичної допомоги, організація вивчення депутатами законодавства, досвіду роботи рад; право на отримання і поширення інформації; сприяння місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ, організацій державної і комунальної форм власності в організації прийому громадян, звітів депутатів перед виборцями, створенні інших умов, необхідних для депутатської діяльності; сприяння депутату в організації виконання доручень виборців; право на невідкладний прийом та ін.

З метою сприяння роботі депутатського корпусу місцева рада може прийняти рішення про помічників-консультантів, які допомагають депутату під час особистого прийому виборців, у розгляді звернень громадян, в

організації проведення звітів і зустрічей з виборцями, трудовими колективами, об'єднаннями громадян, надають депутату організаційно-технічну та іншу допомогу при здійсненні депутатських повноважень. Помічники-консультанти працюють на громадських засадах.

До *соціальної гарантій* можна віднести грошову компенсацію депутату у зв'язку з виконанням своїх повноважень; право на безкоштовний проїзд; право на отримання протягом шести місяців середньої заробітної плати, яку депутат отримував під час роботи на виборній посаді в раді на період працевлаштування після закінчення його повноважень. Слід зауважити, що оплата праці місцевих депутатів у зарубіжних країнах за виконання ними своїх депутатських повноважень практично не здійснюється. Виняток становлять США, Велика Британія, Японія, в яких оплата праці муніципальних депутатів передбачена у вигляді виплат певної сум або плат за відвідування сесійних засідань.

Трудові гарантії стосуються здебільшого тих депутатів, які працюють у раді на постійній основі. Для них передбачено надання попередньої чи рівноцінної роботи (посади) на тому самому чи іншому (за згодою депутата) підприємстві, в установі, організації по закінченню строку депутатських повноважень; зарахування часу роботи в раді до загального, безперервного чи спеціального стажу роботи. Для депутатів, які суміщають виконання депутатських повноважень з основною роботою, існує інша гарантія: власник чи уповноважений ним орган повинен завчасно попередити їх та раду про намір звільнення депутата з роботи, з посади, виключення з навчального закладу. Однак саме звільнення (виключення) дозволено вчиняти без дозволу місцевої ради.

Лекція 10. Організація роботи органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим

Питання:

1. Порядок утворення і будова Ради міністрів Автономної Республіки Крим.
2. Функції Ради міністрів Автономної Республіки Крим.
3. Форми і методи діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим.
4. Організація роботи апарату Ради міністрів Автономної Республіки Крим.
5. Організація діяльності інших органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим.

1. Порядок утворення і будова Ради міністрів Автономної Республіки Крим

Урядом Автономної Республіки Крим є Рада міністрів АРК, яка формується Верховною Радою АРК на строк її повноважень і є підконтрольною, підзвітною і відповідальною перед нею. Рада міністрів АРК не входить до системи органів державної виконавчої влади. Аналіз чинного законодавства України дає підставу зробити висновок, що до її складу входять: Голова Ради міністрів АРК, його заступники, міністри і голови республіканських комітетів. Згідно з ч. 4 ст. 136 Конституції України, повноваження, порядок формування і діяльності Ради міністрів АРК визначаються Конституцією і законами України, нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК з питань, віднесених до її компетенції.

Голова Ради міністрів АРК призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою АРК за поданням Голови Верховної Ради АРК і за погодженням з Президентом України. Заступники Голови Ради міністрів АРК, міністри і голови республіканських комітетів АРК призначаються на посади Верховною Радою АРК за поданням Голови Ради міністрів АРК.

Голова Ради міністрів АРК, його заступники, міністри і голови

республіканських комітетів можуть бути достроково звільнені Верховною Радою АРК з посад у разі: а) особистої письмової заяви про дострокове звільнення з посади; б) неналежного виконанням ними своїх обов'язків; в) порушення Конституції України, Конституції АРК, законів України, нормативно-правових актів Верховної Ради АРК.

Верховна Рада АРК на пропозицію її Голови, не менше п'ятох постійних комісій або третини депутатів від загального складу має право не більше двох разів на рік заслуховувати звіт з окремого напрямку діяльності Ради міністрів АРК, звіти окремих міністерств, республіканських комітетів.

Якщо за результатами звіту діяльність уряду АРК буде визнана незадовільною, Верховна Рада АРК має право, у зв'язку з висловленням недовіри, прийняти рішення про його відставку або про звільнення з посади Голови Ради міністрів АРК. Якщо за результатами звіту буде визнана незадовільною робота з окремих напрямів діяльності Ради міністрів АРК або окремих міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, Верховна Рада АРК має право прийняти рішення про звільнення заступника Голови уряду АРК, міністра або голови республіканського комітету АРК. Верховна Рада АРК може висловити недовіру Голові Ради міністрів АРК або окремим її членам у зв'язку з неналежним виконанням ними своїх обов'язків, порушенням Конституції України, Конституції АРК, законів України, нормативно-правових актів Верховної Ради АРК.

При звільненні з посади заступника Голови Ради міністрів АРК на його посаду Голова Ради міністрів на строк не більше одного місяця призначає з числа міністрів або голів республіканських комітетів тимчасово виконуючого обов'язки заступника Голови Ради міністрів АРК. При звільненні з посади міністра, голови республіканського комітету АРК обов'язки звільненої особи тимчасово, не більше одного місяця, виконує перший заступник, а в разі його відсутності — заступник. Голова Ради міністрів АРК протягом двох тижнів зобов'язаний подати пропозиції про кандидатуру для призначення на посаду,

що звільнилася. У разі відхилення Верховною Радою АРК запропонованої кандидатури він вносить протягом двох тижнів нову кандидатуру.

З питань виконання державних функцій і повноважень Рада міністрів АРК, Голова Ради міністрів АРК, його заступники, керівники міністерств і республіканських комітетів АРК підзвітні і підконтрольні Кабінету Міністрів України, а керівники місцевих державних адміністрацій — Раді міністрів АРК.

2. Функції Ради міністрів Автономної Республіки Крим

Рада міністрів АРК є виконавчим органом Автономної Республіки Крим і здійснює виконавчі функції та повноваження в межах своєї компетенції. Конституція АРК виокремлює *виконавчі функції та повноваження з питань, віднесених до самостійного відання АРК, а також державні виконавчі функції*, делеговані відповідно до Конституції України. Класифікація функцій Ради міністрів АРК можлива за об'єктами й формами (способами) діяльності.

Здійснюючи *нормотворчу* функцію, уряд АРК у межах своєї компетенції приймає акти нормативного характеру, які регулюють відносини в різних сферах суспільного розвитку. В межах *установчої* функції уряд Автономної Республіки Крим створює координаційні ради, організаційні комітети, міжвідомчі і регіональні комісії, робочі групи. Здійснюючи *контрольну* функцію, Рада міністрів АРК у межах своєї компетенції має право скасовувати акти міністерств і республіканських комітетів АРК, інших підвідомчих їй органів, а з питань виконання державних функцій і повноважень — акти місцевих державних адміністрацій, якщо вони прийняті з порушенням Конституції України, законів України, актів Президента, постанов Кабінету Міністрів України. В межах *організаційно-розпорядчої* функції уряд Автономної Республіки Крим здійснює управління майном, яке перебуває на її балансі, засновує свій друкований орган, здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією АРК, законами України, актами Верховної Ради

АРК, прийнятими в межах її компетенції.

Економічну, соціальну, екологічну та інші об'єктні функції Рада міністрів АРК здійснює в процесі вирішення питань: 1) розвитку економіки; 2) планування економічного і соціального розвитку; 3) фінансової, кредитної та цінової політики; 4) промисловості; 5) паливно-енергетичного комплексу; 6) сільського господарства; 7) землеустрою; 8) лісового господарства; 9) водогосподарського будівництва і зрошуваного землеробства; 10) організації і розвитку курортно-рекреаційної сфери і туризму; 11) управління санаторно-курортними і туристичними комплексами; 12) зовнішньоекономічної діяльності та зовнішніх зв'язків; 13) транспорту, зв'язку і дорожнього будівництва; 14) житлово-комунального господарства і благоустрою, архітектури і містобудування; 15) торговельного і побутового обслуговування населення; 16) організації та розвитку освіти, науки, культури, мистецтва, охорони пам'яток історії та культури; 17) поліграфії та видавничої справи; 18) охорони навколишнього природного середовища; 19) організації та забезпечення безпечних і здорових умов життя населення, організації та розвитку охорони здоров'я, фізичної культури і спорту; 20) праці, її оплати, умов і охорони праці, соціальних питань та зайнятості населення, соціального захисту населення; 21) забезпечення законності, охорони громадського порядку і прав громадян; 22) міжнаціональних відносин; 23) молодіжної політики, охорони материнства і дитинства.

3. Форми і методи діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим

Основною організаційною формою роботи Ради міністрів АРК є засідання, які проводяться, як правило, два рази на місяць і є правомочними за умови присутності більшості її складу. Порядок проведення засідань регулюється Регламентом роботи Ради міністрів АРК. Голова Ради міністрів

АРК здійснює загальне керівництво підготовкою питань, що підлягають розгляду на засіданнях, веде засідання, підписує акти Ради міністрів АРК і організовує контроль за їх виконанням. Рада міністрів АРК у межах своєї компетенції видає постанови, рішення і розпорядження, обов'язкові до виконання на всій території республіки, її постанови приймаються більшістю голосів членів уряду АРК присутніх на засіданні. У разі рівного поділу голосів вирішальним є голос Голови Ради міністрів АРК.

Акти Ради міністрів АРК підписуються її Головою протягом чотирнадцяти днів після їх прийняття і публікуються в офіційному друкованому виданні Ради міністрів АРК «Кримська газета», а також в офіційному друкованому виданні Верховної Ради АРК журналі «Збірник нормативно-правових актів Автономної Республіки Крим». Файлові варіанти актів Верховної Ради АРК, Ради міністрів АРК підлягають розміщенню в комп'ютерній правовій інформаційно-пошуковій системі нормативних актів Автономної Республіки Крим.

Постанови Ради міністрів АРК набувають чинності через десять днів після їх офіційного опублікування, якщо інший строк не встановлено в самих актах, але не раніше дня їх опублікування. Розпорядження Ради міністрів АРК — з моменту прийняття, якщо інший строк не встановлено в розпорядженні.

Методи роботи Ради міністрів АРК спрямовані на впорядкування діяльності структурних підрозділів, посадових осіб, працівників виконавчих органів Автономної Республіки Крим. Серед них необхідно виокремити: планування, координацію діяльності, вироблення рішень, організацію виконання рішень, контроль за їх виконанням, інформаційне забезпечення, роботу з кадрами.

Рада міністрів АРК розробляє комплексні плани соціально-економічного і культурного розвитку АРК і спеціальні (тематичні) плани розвитку окремих сфер суспільних відносин. *Планування* може бути поточним і перспективним.

Метод координації широко застосовується в роботі Ради міністрів АРК. Відповідно до функціональних обов'язків, Голова уряду координує роботу своїх перших заступників, заступників міністра Ради міністрів АРК, безпосередньо координує і контролює діяльність міністерства фінансів і міністерства економіки АРК, фонду майна АРК, трьох головних управлінь і двох управлінь, прес-служби, відділу контролю Управління справами Ради міністрів АРК. Перші заступники, заступники Голови Ради міністрів АРК, міністр Ради міністрів АРК координують діяльність відповідних міністерств, республіканських комітетів та інших органів виконавчої влади.

Метод вироблення рішень має важливе значення для ефективної роботи Ради міністрів АРК. Реалізуючи свої функції і повноваження, Рада міністрів АРК приймає велику кількість рішень, які оформлюються відповідними актами.

Процес вироблення рішень включає: а) постановку проблеми; б) аналіз можливих варіантів вирішення проблеми; в) підготовку і оформлення проекту рішення; г) прийняття рішення.

Метод організації виконання рішень відіграє ключову роль у діяльності Ради міністрів АРК. Головна складова організації виконання рішень є їх юридичне, матеріально-фінансове та організаційно-технічне забезпечення.

Метод контролю Рада міністрів АРК здійснює шляхом перевірок, заслуховування звітів і доповідей, вивчення матеріалів, звернень громадян тощо.

В роботі Ради міністрів АРК широко застосовується *метод інформаційного забезпечення*, який включає збір, обробку та оцінку інформації.

Важливе значення для ефективної роботи Ради міністрів АРК має *метод роботи з кадрами*. Рада міністрів АРК щорічно затверджує план роботи з кадрами, який включає заходи з підготовки і перепідготовки управлінських кадрів, удосконалення роботи з кадровим резервом, підвищення кваліфікації, покращення системи заохочень і накладення стягнень.

4. Організація роботи апарату Ради міністрів Автономної Республіки Крим

Апаратом Ради міністрів АРК є Управління справами Ради міністрів АРК, яке здійснює правове, організаційне, фінансово-господарське і матеріально-технічне забезпечення діяльності уряду Автономної Республіки Крим. Управління справами очолює Міністр Ради міністрів АРК. До структури Управління справами входять головні управління, управління, відділи і патронатна служба керівництва Ради міністрів АРК. У складі головних управлінь можуть утворюватися відділи і сектори.

Управління справами здійснює такі повноваження:

—організовує взаємодію членів Ради міністрів АРК з органами публічної влади України, інших країн, з якими укладені угоди, а також з підприємствами, установами, організаціями;

—розробляє і вносить на розгляд Ради міністрів АРК проекти актів, здійснює контроль за своєчасним наданням проектів іншими органами виконавчої влади АРК;

—готує інформаційні матеріали, проекти виступів, доповідей, співдоповідей, забезпечує вирішення організаційних питань;

—організовує супроводження Голови Ради міністрів АРК і його заступників під час службових поїздок, оформлює за їх результатами протокольні доручення і інформує про їх виконання;

—організовує прийом громадян та посадових осіб Головою Ради міністрів АРК і його заступниками;

—здійснює організаційне забезпечення проведення засідань Ради міністрів АРК, її робочих органів, ведення і оформлення протоколів і прийнятих рішень;

—організовує перевірку виконання органами виконавчої влади АРК, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування норм чинного законодавства України;

—проводить роботу, пов'язану з підбором, розстановкою кадрів, веде їх облік, організовує перепідготовку і підвищення кваліфікації;

—бере участь у протокольних заходах, прийомах, делегаціях, здійснює їх фінансування;

—забезпечує ведення діловодства, єдиний порядок оформлення, обробки документів і контроль за їх проходженням.

5. Організація діяльності інших органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим

Система республіканських органів виконавчої влади визначається Верховною Радою АРК і включає:

1) *міністерства Автономної Республіки Крим*: економіки; фінансів; промисловості та паливно-енергетичного комплексу; транспорту і зв'язку; курортів і туризму; агропромислового комплексу; культури; освіти і науки; соціального захисту і з питань трудових відносин; охорони здоров'я; архітектури і будівельної політики; споживчого ринку і зовнішньої торгівлі;

2) *республіканські комітети Автономної Республіки Крим*: Республіканський комітет із захисту прав споживачів; з житло-комунального господарства; у справах сім'ї і молоді; з фізичної культури і спорту; у справах національностей і депортованих громадян; з лісового і мисливського господарства; з водного господарства; з інформації; з охорони культурної спадщини; з екології і природних ресурсів (подвійного підпорядкування, фінансується з Державного бюджету України); із земельних ресурсів (подвійного підпорядкування, фінансується з Державного бюджету України);

3) *інші органи виконавчої влади в Автономній Республіці Крим*: Комітет у справах релігій при Раді міністрів АРК; Головне управління зовнішніх зв'язків і міжрегіонального співробітництва Ради міністрів АРК; Головне управління з-матеріальних резервів, Головне управління цивільного захисту населення, взаємодії з правоохоронними органами і мобілізаційній роботі

Ради міністрів АРК; Головне управління капітального будівництва при Раді міністрів АРК; Управління міграції при Раді міністрів АРК; Державна інспекція по нагляду за технічним станом машин і устаткування при Раді міністрів АРК; Республіканська державна інспекція закупівель і якості сільськогосподарської продукції при Раді міністрів АРК; Державний архів в АРК (подвійного підпорядкування, фінансується з Державного бюджету України).

Міністерства АРК є республіканськими органами виконавчої влади, які забезпечують виконання повноважень Ради міністрів АРК по реалізації державної політики у відповідній сфері. Вони здійснюють свої повноваження через відповідні структури районних держадміністрацій і виконавчих комітетів місцевих рад і діють на підставі положень, які затверджуються урядом АРК. У межах своїх повноважень міністерства видають накази, організовують і контролюють їх виконання.

Міністерство очолює міністр, який призначається на посаду і звільняється з посади рішенням Верховної Ради АРК за поданням Голови Ради міністрів АРК за узгодженням з Постійним Представником Президента України в Автономній Республіці Крим. Міністр здійснює керівництво дорученою йому сферою діяльності і несе персональну відповідальність перед Верховною Радою АРК і Радою міністрів АРК. Граничну чисельність центрального апарату, структуру, штатний розпис міністерства затверджує уряд АРК. Міністр має перших заступників, яких за його поданням призначає Голова Ради міністрів АРК. Обов'язки заступників, повноваження структурних підрозділів міністерства визначає міністр.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій за головними напрямками діяльності, обговорення найважливіших програм і вирішення інших питань в міністерстві може бути створена наукова рада з вчених і висококваліфікованих спеціалістів. У міністерствах з урахуванням специфіки їх діяльності можуть утворюватися також інші дорадчі і консультативні органи. Склад цих органів і положення про них затверджує міністр.

Для узгодженого вирішення питань, які належать до компетенції міністерств, координації дій структурних підрозділів, вироблення рекомендацій з найважливіших напрямків їх діяльності створюються *колегії*, склад яких затверджується урядом АРК за поданням міністра. До складу колегії входять міністр, який за посадою є її головою, його заступники, інші працівники міністерств і республіканських комітетів, вчені, фахівці галузі. Колегія правомочна при наявності двох третин її складу, її рішення приймаються простою більшістю голосів, присутніх на засіданні членів колегії, і проводяться в життя наказами міністра.

Республіканські комітети Автономної Республіки Крим є республіканськими органами виконавчої влади **АРК**, вони підпорядковані Раді міністрів АРК і забезпечують проведення в життя державної політики у відповідній сфері суспільних відносин. Республіканські комітети здійснюють функції управління і державного контролю в тій чи тій галузі на території Автономної Республіки Крим.

Республіканський комітет очолює голова, який призначається і звільняється з посади Верховною Радою АРК за поданням голови уряду АРК і за узгодженням з Постійним Представником Президента України в АРК і відповідним центральним органом виконавчої влади. В структурі республіканських комітетів можуть створюватися структурні підрозділи. Республіканські комітети при виконанні покладених на них завдань взаємодіють з відповідними підрозділами республіканських органів виконавчої влади АРК, місцевих органів виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян.

Керівники місцевих державних адміністрацій в АРК призначаються на посади і звільняються з посад Президентом за поданням Кабінету Міністрів України, погодженим з Головою Верховної Ради АРК і Головою Ради міністрів АРК, Постійним представником Президента України в АРК.

Лекція 11. Відносини органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян, судовими, правоохоронними органами та органами юстиції

Питання:

1. Відносини органів влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян.
2. Відносини органів влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування з судовими органами і органами юстиції.
3. Відносини органів влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування з органами прокуратури, Служби безпеки України й органами внутрішніх справ.

1. Відносини органів влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян

Держава, місцеве самоврядування і громадські формування є самостійними частинами політичної системи суспільства, кожна з яких має власну структуру, принципи організації і діяльності. Вони є незалежними у вирішенні питань, що належать до їх компетенції, і водночас тісно взаємодіють між собою. Зокрема, демократична держава всіляко підтримує самостійність громадських формувань, які, у свою чергу допомагають державі вирішувати завдання соціально-економічного і культурного характеру, беруть участь у формуванні самих органів публічної влади тощо.

На сьогодні важливим напрямком діяльності держави є якісна зміна її взаємовідносин із громадськими формуваннями. Насамперед, йдеться про переорієнтацію діяльності держави від прямого керівництва громадськими формуваннями до сприяння реалізації конституційного права громадян України на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для

здійснення і захисту своїх прав і свобод, як це передбачено ст. 36 Конституції України. Усвідомлення суспільного значення об'єднань громадян для формування громадянського суспільства і демократичної держави привело до їх інституціоналізації, тобто правового нормування порядку їх створення та діяльності з боку держави. В Україні правовий статус об'єднань громадян визначається законами .«Про об'єднання громадян», «Про політичні партії в Україні», «Про молодіжні та дитячі громадські організації» тощо.

Загальні принципи взаємодії органів державної влади з об'єднаннями громадян закріплені у ст. 8 Закону «Про об'єднання громадян»: 1) держава забезпечує додержання прав і законних інтересів об'єднань громадян, легалізованих у порядку, передбаченому законом; 2) втручання державних органів і службових осіб у діяльність об'єднань громадян, так само як і втручання об'єднань громадян у діяльність державних органів, службових осіб не допускається, крім випадків, передбачених Законом. Взаємодія об'єднань громадян з органами місцевого самоврядування ґрунтується фактично на тотожних засадах, що дає підстави для висновку про спільність вихідних засад взаємовідносин об'єднань громадян з усіма органами публічної влади. Однак на характер взаємодії суттєво впливає вид самого об'єднання громадян, адже всі вони, незалежно від назви, поділяються на політичні партії й громадські організації.

Політичні партії відіграють особливу роль у політичній системі. Держава і місцеве самоврядування є тими соціальними інститутами, де партійні інтереси можуть виступати як суспільні, забезпечуватися владною підтримкою, супроводжуватися механізмом їх реалізації. Однак державний і муніципальний апарат не повинен «зрошуватися» з партійним, тому органам публічної влади та їх посадовим особам заборонено виділяти у своєму ставленні певні політичні партії чи надавати їм привілеї, сприяти у провадженні їх діяльності.

Членами політичних партій не можуть бути судді, працівники

прокуратури, працівники органів внутрішніх справ, співробітники СБУ й військовослужбовці.

Політичні партії відіграють ключову роль у формуванні органів публічної влади, оскільки є головними суб'єктами права висування кандидатів на всі виборні посади в органах публічної влади — від поста Президента України до депутата місцевої ради. Саме за партійною ознакою потім формуються депутатські фракції у Верховній Раді України, Верховній Раді АРК і місцевих радах, новий склад уряду (особливо коаліційного).

На відміну від політичних партій, громадські організації обмежені в можливостях участі у виборчому процесі. Вони не мають права висувати кандидатів на виборах чи брати участь у фінансуванні передвиборної кампанії, однак можуть поряд з партіями брати участь у передвиборній агітації.

Всі об'єднання громадян підлягають обов'язковій легалізації, яка може бути здійснена шляхом реєстрації або повідомлення про заснування. Політичні партії та міжнародні громадські організації підлягають обов'язковій реєстрації Міністерством юстиції України, їх місцеві осередки й місцеві об'єднання громадян — Головним управлінням Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласними, Київським й Севастопольським міськими, районними, районними в містах Києві й Севастополі управліннями юстиції, виконкомами сільських, селищних, міських рад. Всеукраїнські й місцеві громадські організації можуть легалізуватися і шляхом повідомлення про заснування.

Для здійснення цілей і завдань зареєстровані об'єднання громадян можуть представляти і захищати свої законні інтереси та інтереси своїх членів у державних та громадських органах, брати участь у політичній діяльності, проводити масові заходи (збори, мітинги, демонстрації), вносити пропозиції до органів публічної влади тощо. Центральні органи об'єднань громадян мають право розробляти і вносити на розгляд органів публічної влади проекти

нормативно-правових актів з питань своєї статутної діяльності. Під час зустрічей з посадовими особами органів публічної влади представники об'єднань громадян мають змогу інформувати їх про наявні в суспільстві проблеми, висловлювати власне бачення шляхів і способів їх вирішення.

Об'єднання громадян беруть активну участь у вирішенні питань місцевого значення і в діяльності органів місцевого самоврядування. Їх представники можуть бути присутніми на сесіях місцевих рад з правом дорадчого голосу, брати участь у засіданнях постійних комісій місцевих рад, виконавчих комітетів, загальних зборах громадян за місцем проживання, проводити спільні засідання з органами самоорганізації населення.

Невтручання в законну статутну діяльність об'єднань громадян з боку органів публічної влади та їх посадових осіб не виключає контролю за законністю їх функціонування. Зокрема, органи, які проводять їх легалізацію, здійснюють контроль за додержанням ними положень статутних документів; нагляд за додержанням законності об'єднаннями громадян здійснюють органи прокуратури, а контроль за джерелами, розмірами надходжень і сплатою податків — фінансові органи й органи Державної податкової адміністрації.

2. Відносини органів влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування з судовими органами й органами юстиції

Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Суди теж є органами публічної влади, однак, на відміну від інших, вони перебувають поза політикою і здійснюють розгляд справ фахово, неупереджено, виключно на основі закону. При здійсненні правосуддя судді є незалежними і підкоряються лише закону. Вплив на суддів і втручання в діяльність судді при здійсненні правосуддя забороняється і тягне за собою відповідальність згідно із законодавством. Однак належне здійснення правосуддя потребує організаційного, кадрового, матеріально-фінансового, інформаційного та іншого забезпечення судів. Це обумовлює необхідність постійної взаємодії

судів з главою держави, органами законодавчої та виконавчої влади, з органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування. Така взаємодія передбачена законодавством і виявляється в різних формах, починаючи від формування суддівського корпусу і закінчуючи матеріально-фінансовим забезпеченням суддів.

Перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом. Всі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою України безстроково. Список народних засідателів затверджується місцевою радою за поданням голови місцевого суду строком на чотири роки. Конституційний Суд України формується на паритетних засадах різними гілками влади: глава держави, парламент і з'їзд суддів України призначають до його складу по шість суддів. У процесі формування особового складу Вищої ради юстиції беруть участь усі гілки державної влади, а також представники адвокатури, прокуратури і юридичної науки.

Усі судді мають гарантією недоторканості: суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку. У свою чергу, судові органи задіяні у процедурі притягнення до відповідальності посадових осіб органів публічної влади. Зокрема, в межах процедури імпічменту Президента Верховний Суд України дає висновок про наявність у діях глави держави ознак складу злочину, а Конституційний Суд України — про додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи. Керівники інших органів публічної влади можуть бути притягнуті в судовому порядку до кримінальної чи адміністративної відповідальності.

Активна взаємодія органів місцевого самоврядування із судовими органами відбувається в інформаційній сфері. Вони зобов'язані надавати судам інформацію і документи, необхідні для вирішення конкретних судових справ. У свою чергу, народні депутати доволі часто звертаються до судів зі своїми

запитами і зверненнями.

Взаємодія судових органів з Президентом України є досить багатогранною. Крім номінаційних повноважень глави держави, він наділений установчими повноваженнями щодо судів. Згідно зі ст. 20 Закону України «Про судоустрій України», суди загальної юрисдикції утворюються і ліквідуються Президентом за поданням Міністра юстиції України, погодженим з Головою Верховного Суду України або головою відповідного вищого спеціалізованого суду. Кількість суддів у судах визначається Президентом за поданням Голови Державної судової адміністрації України, погодженим з Головою Верховного Суду України чи головою відповідного вищого спеціалізованого суду.

Взаємодія судових органів з органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування полягає в матеріально-технічному, кадровому, правовому, інформаційному забезпеченні, яке здійснюється Міністерством юстиції України, Міністерством юстиції АРК, управліннями юстиції на місцях, Державною судовою адміністрацією України.

Рада міністрів АРК, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації вишукують можливості для забезпечення суддів, поліпшення умов житла робітників судових органів, розглядають питання матеріально-технічного забезпечення судів.

3. Відносини органів влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування з органами прокуратури, Служби безпеки України і органами внутрішніх справ

Прокуратура, Служба безпеки України і органи внутрішніх справ належать до категорії правоохоронних органів. Їх основним завданням є забезпечення законності й правопорядку, попередження і припинення злочинів та адміністративних проступків.

Взаємодія органів публічної влади з органами прокуратури пов'язана здебільшого зі здійсненням прокурорського нагляду. Прокурорський нагляд за

додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів АРК, місцевими радами, їх виконавчими органами, посадовими особами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами.

Взаємодія виявляється і через установчу функцію вищих органів державної влади. Так, Генеральний прокурор України призначається Президентом за погодженням з Верховною Радою України, а звільняється з посади главою держави самостійно. Персональний склад колегії Генпрокуратури затверджується парламентом за поданням Генерального прокурора. Прокурор АРК призначається на посаду Генеральним прокурором за погодженням з Верховною Радою АРК, а всі інші прокурори — Генеральним прокурором самостійно. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади.

Генеральний прокурор, його заступники мають право брати участь у засіданнях парламенту й уряду України, колегій центральних органів виконавчої влади.

Генеральний прокурор, прокурор АРК, їх заступники мають право брати участь у засіданнях Верховної Ради АРК та її органів, Ради міністрів АРК, колегій міністерств, комітетів і відомств АРК, місцевих рад, їх виконавчих комітетів.

Прокурори областей, міст Києва і Севастополя, районні, міжрайонні, міські, транспортні та інші прирівняні до них прокурори, заступники й помічники прокурорів мають право брати участь у засіданнях місцевих рад, їх виконавчих комітетів, інших органів місцевого самоврядування.

Втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у діяльність прокуратури по нагляду за додержанням законів або по розслідуванню справ забороняється. Вплив у будь-якій формі на працівника прокуратури з метою перешкодити виконанню ним службових

обов'язків або добитися прийняття неправомірного рішення тягне за собою відповідальність, передбачену законом. Звернення представників влади, інших посадових осіб до прокурора з приводу конкретних справ і матеріалів, що перебувають у провадженні прокуратури, не можуть містити будь-яких вказівок або вимог щодо результатів їх вирішення.

Прокуратура відіграє ключову роль у процедурах, пов'язаних із притягненням певних осіб до конституційно-правової відповідальності. Зокрема, згідно зі ст. 111 Конституції України, для проведення розслідування у справі про усунення Президента з поста в порядку імпідменту Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої обов'язково входить спеціальний прокурор. Подання до Верховної Ради України щодо надання згоди на притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності вносить Генеральний прокурор України. Прокурори здійснюють повноваження, спрямовані на усунення порушень законів, причин та умов, що їм сприяють, шляхом опротестування актів органів та посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

При виявленні порушень закону прокурор або його заступник у межах своєї компетенції мають право: 1) опротестовувати акти Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Ради міністрів АРК, центральних органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих рад, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, рішення і дії посадових осіб; 2) вносити подання або протест на рішення місцевих рад залежно від характеру порушень; 3) порушувати в установленому законом порядку кримінальну справу, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення, передавати матеріали на розгляд громадських організацій; 4) давати приписи про усунення порушень закону; 5) вносити подання до державних органів, громадських організацій і посадовим особам про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли.

Фінансування органів прокуратури здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Розміри асигнувань на утримання органів прокуратури затверджуються парламентом за поданням Генерального прокурора України. Місцеві ради, їх виконавчі органи забезпечують розташовані на їх території органи прокуратури відповідними службовими приміщеннями на умовах оренди. Транспортними і матеріально-технічними засобами органи прокуратури забезпечуються за рахунок Державного бюджету України в централізованому порядку, що визначається Президентом України.

Далі розглянемо *взаємовідносини органів публічної влади з органами Служби безпеки України*. Служба безпеки України (СБУ) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який підпорядкований Президенту і підконтрольний Верховній Раді України. Організаційна структура СБУ визначається главою держави, а її загальна структура, чисельність і функції — парламентом. За поданням Верховної Ради України Президент призначає Голову СБУ, а за поданням Голови СБУ — його заступників та склад колегії СБУ. Начальники регіональних органів СБУ призначаються з відома глави місцевої держадміністрації.

Глава держави встановлює форми і розміри грошового забезпечення, а також здійснює як особисто, так і через уповноважені ним органи контроль за діяльністю СБУ, яка повинна регулярно інформувати Президента і спеціально призначених ним посадових осіб про свою діяльність. Голова СБУ щорічно подає Президенту письмовий звіт про діяльність СБУ та постійно інформує парламент і комітет з питань оборони і державної безпеки про свою діяльність, про стан державної безпеки, забезпечення прав і свобод людини та з інших питань. Згідно з Указом Президента від 22 жовтня 1998 р. № 1172/98 «Про контроль за діяльністю Служби безпеки України», постійний контроль здійснює Уповноважений Президента України з питань контролю за діяльністю СБУ, який призначається Президентом і йому підпорядковується.

Взаємодія СБУ з Кабінетом Міністрів України здійснюється з питань фінансування, соціально-побутового, матеріально-технічного забезпечення. Органи влади на території Автономної Республіки Крим, місцеві держадміністрації та органи місцевого самоврядування сприяють СБУ, її органам і підрозділам у вирішенні житлових, соціально-побутових проблем, а також забезпеченням транспортом і зв'язком.

Взаємодія органів публічної влади з органами внутрішніх справ (далі — ОВС) є найбільш тісною й багатогранною серед усіх правоохоронних органів. У системі ОВС провідне місце посідає *міліція*, організаційна структура і штатна чисельність якої визначаються в порядку, встановлюваному урядом України.

Ефективне виконання міліцією покладених на неї завдань можливе лише за умови тісної співпраці з іншими органами публічної влади. Водночас ряд обов'язків міліції передбачає взаємодію з іншими органами публічної влади. Зокрема, міліція відповідно до своїх завдань зобов'язана: 1) подавати в межах наданих прав допомогу депутатам, представникам органів публічної влади у здійсненні їх законної діяльності, якщо їм чиниться протидія або загрожує небезпека з боку правопорушників; 2) забезпечувати виконання рішень місцевих рад, прийнятих ними в межах компетенції, з питань охорони громадського порядку і правил торгівлі.

Депутати всіх рівнів мають право звертатися до органів міліції із зверненнями або запитами. У свою чергу, міліції надано право безкоштовно і безперешкодно отримувати від органів публічної влади за письмовим запитом відомості, необхідні у справах про злочин, які перебувають у її провадженні.

У межах своєї компетенції місцеві ради можуть здійснювати контроль за діяльністю міліції. Заступник Міністра внутрішніх справ України — начальник Головного управління МВС України в Криму, начальники головних управлінь, управлінь МВС України в областях, містах та начальники їх міських і районних відділів (управлінь) один раз на рік звітують перед місцевими радами про стан боротьби із злочинністю та охорони громадського порядку.

Виходячи із завдань, що стоять перед ОВС, вони постійно співробітничать з органами місцевого самоврядування. Багаторічною практикою вироблено різні форми такої взаємодії — обмін інформацією, спільний аналіз стану правопорушності, розробка і здійснення профілактичних заходів, узгодження дій тощо. Органи міліції повідомляють органи державної влади та місцевого самоврядування про аварії, пожежі, катастрофи, стихійні лиха та інші надзвичайні події, і разом з цими органами, внутрішніми військами, СБУ вживають негайних заходів для ліквідації їх наслідків, рятування людей, надання їм допомоги, охорони майна, що залишилося без нагляду.

У свою чергу, органи місцевого самоврядування повинні: 1) забезпечувати доступ та перебування працівників міліції на своїй території й у приміщеннях з метою запобігання та припинення злочинів, переслідування і затримки осіб, підозрюваних у їх вчиненні, гарантування громадської безпеки; 2) безперешкодно надавати міліції за письмовим запитом відомості, необхідні у справах про злочини; 3) у випадках, передбачених законом, безперешкодно надавати свої транспортні засоби й засоби зв'язку; 4) розглядати внесені подання про необхідність усунення причин і умов, що сприяли вчиненню правопорушень.

При виконавчих комітетах місцевих рад діють координаційні ради з Профілактики правопорушень і боротьби злочинністю, засідання яких за участю сільського, селищного чи міського голови, прокурора району, начальника ОВС, голови місцевого суду, начальника відділу державної служби охорони та інших керівників проводяться щоквартально.

Згідно із Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції», місцева міліція утворюється за рішенням органів місцевого самоврядування на підставі подання місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів рад, погодженого з МВС України. Керівник місцевої міліції звітує перед радою про стан охорони громадського

порядку та громадської безпеки на відповідній території у встановлені радою строки.

Призначення і звільнення з посад керівника місцевої міліції, дільничних інспекторів, начальників структурних підрозділів здійснюється начальниками головних управлінь, управлінь МВС України в АРК, областях, містах Києві й Севастополі за погодженням з відповідною радою. На пленарних засіданнях місцевих рад вирішуються питання чисельності місцевої міліції, матеріально-технічного забезпечення її діяльності.

**Лекція 12. Сучасні муніципальні реформи в зарубіжних країнах.
Побудова цивільного суспільства в Україні - подальші перспективи
розвитку місцевого самоврядування в Україні**

Питання:

1. Моделі місцевого самоврядування у світі.
2. Побудова цивільного суспільства в Україні - подальші перспективи розвитку місцевого самоврядування.

1. Моделі місцевого самоврядування у світі

Конституція України 1996 року закріпила важливість і необхідність розбудови української державності на загальноприйнятих принципах правової, соціальної, демократичної держави. Як невіддільна складова частина Європи, прагнучи до сучасного Європейського Співтовариства як рівний партнер, наша держава спрямовує свою діяльність на встановлення і забезпечення відповідних життєвих стандартів, надання соціальних послуг, організації влади тощо. Аналіз світового досвіду державотворення дає уявлення про можливі моделі організації владних інститутів різних країн. Проте такі моделі не можна автоматично перенести на терени відповідної держави, що доведено історією як нашої країни, так і інших народів.

Протягом 70 ти років в Україні існувала система влади, що визначала Ради єдиними повновладними представниками народу. На практиці ж організація і діяльність цих представницьких органів була неефективною. Як справедливо зазначають сучасні вчені, система Рад була лише "ширмою". Справжня влада в державі належала партійним органам, які мали необмежений вплив на всі ланки суспільно-політичного життя країни.

Однак у країнах західної демократії місцеве самоврядування було і залишається невідокремним складником їхнього устрою. За своєю суттю наявність цього політичного інституту приводить лише до позитивних

наслідків у всіх сферах життєдіяльності держави, адже його функції впливають на всі сторони політико-правового життя. Демократизм, поєднання місцевих, регіональних і державних інтересів, створення та функціонування громадянського суспільства, плюралізм політичних думок, широке залучення громадян до державного життя, ухвалення управлінських рішень з урахуванням думки населення - все це є лише частиною тих корисних результатів, які може забезпечити місцеве самоврядування.

У світовій практиці організації місцевого управління виділяють такі основні моделі:

- англо-американську (англосаксонську);
- континентальну (французьку, романо-германську або європейську);
- іберійську;
- радянську.

Англо-американська модель характеризується тим, що в ній немає органів державної влади на місцевому рівні. Всіма функціями й повноваженнями стосовно місцевих справ наділені органи місцевого самоврядування, які є незалежними від структур державної влади. Проте є судовий контроль за діяльністю органів самоврядування, яка будується за принципом позитивного правового регулювання: можна робити тільки те, що прямо передбачено законом.

Французька модель, навпаки, передбачає існування на місцях органів державної влади, які мають різні способи впливу на організацію Діяльність органів місцевого самоврядування, включно з адміністративним наглядом. Зокрема, у Французькій республіці є поділ на адміністративно-територіальні одиниці - департаменти й провінції, на рівні яких функціонують представники центральної влади. Тепер це Комісари республіки, а до цього були префектури, очолювані префектами. На рівні комун (низовий рівень) діють органи місцевого самоврядування. Така модель передбачає негативний принцип правового регулювання місцевого самоврядування: дозволено

робити все, що не заборонено законом.

Іберійська модель передбачає, що відповідних посадовців, які головуєть у представницьких органах й очолюють виконавчу частину муніципальної організації, має затверджувати центральна влада.

Радянська модель організації місцевої влади характеризується системою місцевих рад і їхніх виконавчих органів, що становлять єдину систему влади й управління. Ця модель досі діє в деяких країнах, які йдуть шляхом побудови соціалізму.

2. Побудова цивільного суспільства в Україні - подальші перспективи розвитку місцевого самоврядування

В українській державі було обрано "французьку" модель організації місцевої влади. Однак при цьому допущено *суттєву помилку* (якщо можна так її назвати). Місцеві органи державної влади, які функціонують у країнах з відповідною моделлю, мають основний напрямок діяльності - *контроль за роботою органів місцевого самоврядування* стосовно дотримання закону, а в деяких випадках, прямо передбачених законодавством, - за доцільністю ухвалення окремих актів і здійснення владних дій. Останнім часом такий контроль відбувається за допомогою судової системи.

У нашій державі на рівні областей і районів було створено систему місцевих державних адміністрацій, які очолюють голови, що їх призначив на посаду Президент України. Аналізуючи чинне законодавство, можна дійти висновку, що саме ці органи більшою мірою впливають на розвиток регіонів, захист прав і свобод громадян, створення відповідної інфраструктури, ніж органи, безпосередньо обрані населенням відповідної території. Місцеві державні адміністрації, крім контрольно-наглядових повноважень, мають досить широкі права організаційно-господарського характеру. Саме таке становище спричинило нинішній розподіл функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування відповідних

областей і районів. На сучасному етапі державотворення законодавство дублює основні напрямки діяльності і, відповідно, права та обов'язки, що, врешті-решт, з урахуванням усіх інших складників, призводить до інституційного та функціонального підпорядкування органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям - органам державної виконавчої влади.

У Рекомендаціях парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування, що схвалені Постановою Верховної Ради України від 5 червня 2003 року № 939-IV, в ч. 4 п. г) зазначено, що чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та державної влади має відбуватися на основі трансформування місцевих державних адміністрацій з місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції до контрольно-наглядових органів у структурі урядової влади шляхом вилучення в них і передання відповідним органам місцевого самоврядування функцій і повноважень організаційно-господарського характеру. Крім того, перехід саме на такій основі до нової організації місцевої влади допоможе вирішити проблему щодо регіонального самоврядування, забезпечити представницьким органам вторинного рівня реалізацію можливості й необхідності створення власних підконтрольних, підзвітних та відповідальних виконавчих органів, а також наблизити до вирішення проблеми організації та діяльності прокуратури в Україні. Реорганізація зазначених інституцій, недемократичне функціонування яких є бар'єром для вступу України до Європейського Союзу, є першочерговим заходом на сучасному етапі.

Безумовно, вітчизняна організація місцевої влади потребує вдосконалення. Одночасний розвиток демократії й ефективного місцевого управління може відбутися лише завдяки змістовним перетворенням чинної системи місцевої влади. Сучасній українській державі потрібна державна концепція розвитку територій та організації місцевої влади, яка має

будуватися на моделях, що вже перевірені багаторічним досвідом функціонування в розвинутих країнах. Таку концепцію, що матиме програмний характер для всіх ланок державного механізму, які безпосередньо організують функціонування найдемократичнішого політико-правового інституту - місцевого самоврядування, слід ухвалити на загальнодержавному рівні.

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

Конспект лекцій з дисципліни «Нормативне забезпечення місцевого самоврядування» (для студентів 3 курсу денної і заочної форм навчання напряму підготовки бакалавра (0502 “Менеджмент”) 0306 Менеджмент і адміністрування, спеціальностей «Менеджмент організацій місцевого самоврядування» і «Менеджмент організацій міського господарства»)

Автор: Олексій Вікторович Харитонов

Відповідальний за випуск: А.І. Кубах

Редактор: М.З.Аляб'єв

Верстка: І.В. Волосожарова

План 2009 поз. 163 Л

Підп. до друку 28.05.09
Друк на ризографі
Зам.№

Формат 60x84 1/16
Умовн. - друк. арк. 6,.0
Тираж 70 прим.

Папір офісний
Обл.-вид.арк 6,5

Сектор оперативної поліграфії ЦНІТ ХНАМГ
61002, Харків, ХНАМГ, вул. Революції, 12